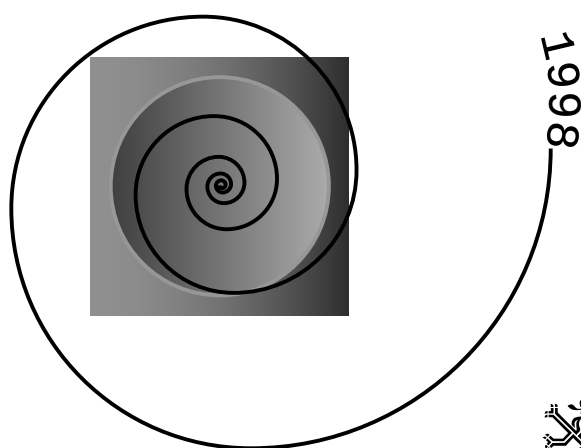


Jaarverslag 1998 van de informatieambtenaar



Ministerie van de
Vlaamse Gemeenschap

Inhoud

Aspecten van Voorlichting en Communicatie

1	Regelgeving inzake overheidscommunicatie	9
1.1	Nieuw Decreet Openbaarheid van Bestuur	9
1.2	Controlecommissie voor de Verkiezingsuitgaven	9
1.3	Controle van het Vlaams Parlement op de communicatie van de Vlaamse regering	11
1.4	Gedragscodex inzake communicatie voor Vlaamse ministers tijdens sperperiode	13
2	Kadernota Communicatiebeleid van de Vlaamse regering	15
2.1	Negen uitdagingen voor het communicatiebeleid	15
2.2	Debat in Vlaams Parlement	16
3	Persvoorlichting van de Vlaamse regering	18
4	Persvoorlichting van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	20
4.1	Verspreiding van persmededelingen	20
4.2	Ambtelijke woordvoerders	20
5	Voorlichting van de buitenlandse pers	22
6	Coördinatie en ondersteuning van mediacampagnes	24
6.1	Centrale media-aankoop	24
6.2	Samenwerking met de reclamesector	25
6.3	Begeleiding van mediacampagnes	26
6.4	Realisatie van regeringsmededelingen	28
7	Informatie- en sensibiliseringscampagnes	30
7.1	Advertentiebeleid en communicatieprioriteiten van de Vlaamse regering	30
7.2	Voornaamste campagnes	30
7.3	Campagne “Impuls” in verband met stedelijk beleid en kansarmoedebeleid	31
8	Institutionele communicatie	33
8.1	Huisstijl van de Vlaamse overheid	33
8.2	Institutionele campagne	34
8.3	Vlaanderendag	36
9	Communicatie-initiatieven voor Brussel en de Vlaamse Rand	38
9.1	Brussel	38
9.2	Vlaamse Rand	39
10	Coördinatie en ondersteuning van de overheidscommunicatie	40
10.1	Coördinatie van de milieucommunicatie	40
10.2	Kwaliteitszorg bij voorlichtingsproducten	40
10.3	Invoering van de euro	41

11 Internet	42
11.1 Nieuwe web- en deelsites	42
11.2 Nieuwe tendensen	43
11.3 Klantgerichtheid als prioriteit	44
11.4 Aandachtspunten voor websitebouwers	45
11.6 IT-ondersteuning binnen het ministerie	46
11.7 Raadpleegcijfers	46
12 Publicatie van de Vlaamse regelgeving	48
12.1 Vlaams Publicatieblad	48
12.2 Vlaamse Codex	49
12.3 Europees Groenboek Overheidsinformatie	49
13 Telefonische informatieverstrekking en ontvangst	51
13.1 Vlaamse Infolijn	51
13.2 Telefonische ontvangst	55
14 Educatieve werking	58
15 Wetenschappelijk onderzoek	60
15.1 Programma beleidsgericht onderzoek	60
15.2 Onderzoek naar bekendheid en imago van de Vlaamse overheid	60
16 Communicatie in de zeven departementen van het ministerie	62
16.1 Departement Coördinatie	62
16.2 Departement Algemene Zaken en Financiën	62
16.3 Departement Wetenschap, Innovatie en Media	62
16.4 Departement Onderwijs	63
16.5 Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	64
16.6 Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw	65
16.7 Departement Leefmilieu en Infrastructuur	66

Organisatie van de communicatie

17 Departementale communicatiejaarplannen	69
18 Communicatiebudget	71
18.1 Centraal communicatiebudget	71
18.2 Sectorale communicatiebudgetten	72
19 Interdepartementale Werkgroep Communicatie en Ontvangst	74
20 Personeelondersteuning voor de voorlichting	75
21 Contacten en samenwerking met andere overheden	76
21.1 Vlaams Parlement	76
21.2 Vlaamse openbare instellingen	76
21.3 Gemeente- en provinciebesturen	77
21.4 Federale overheid	78

BIJLAGE

Communicatieplan 1999-2000 van de informatieambtenaar	80
1 Regelgeving inzake overheidscommunicatie	81
2 Kadernota Communicatiebeleid van de Vlaamse regering	81
3 Persvoorlichting van de Vlaamse regering	81
4 Persvoorlichting van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	82
5 Voorlichting van de buitenlandse pers	82
6 Coördinatie en ondersteuning van mediacampagnes	82
7 Informatie- en sensibiliseringscampagnes	82
8 Institutionele communicatie	82
9 Communicatie-initiatieven voor Brussel en de Vlaamse Rand	82
10 Coördinatie en ondersteuning van de overheidscommunicatie	83
11 Internet	83
12 Publicatie van de Vlaamse regelgeving	83
13 Telefonische informatieverstrekking en ontvangst	83
14 Educatieve werking	83
15 Wetenschappelijk onderzoek	84
17 Departementale communicatiejaarplannen	84
18 Communicatiebudget	84
21 Contacten en samenwerking met andere overheden	84

BIJLAGE

Krachtlijnen van het Decreet van 18 mei 1999 betreffende Openbaarheid van bestuur	86
1 Inleiding	87
2 Algemene bepalingen	87
3 Passieve openbaarheid : principe	88
4 Passieve openbaarheid : uitzonderingsgronden	88
5 Gedeeltelijke openbaarmaking	90
6 Procedures voor aanvraag en verloop	90
7 Beroepsprocedures	91
8 Actieve openbaarheid	92
9 Vermelding van de beroepsmogelijkheden	92

BIJLAGE

Decreet van 18 mei 1999 betreffende de Openbaarheid van bestuur	94
--	-----------

BIJLAGE

Jaarverslag 1998 Openbaarheid van bestuur	104
--	------------

1	Openbaarheidsaanvragen bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap	105
2	Verzoekschriften aan de ombudsman	108
3	Beschouwingen bij de toepassing van de passieve openbaarheidsregeling	109

BIJLAGE 5

Jaarverslag 1998 Openbaarheid van bestuur	
Rapporten over openbaarheid	114

WOORD VOORAF

Dit is het zesde Jaarverslag van de informatieambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Het trekt de lijnen door die de voorbije jaargangen werden uitgezet, en is dus geen louter werkingsverslag van de informatieambtenaar. Het overloopt wat het voorbije jaar bij de Vlaamse regering en haar diensten gebeurd is op het vlak van de communicatie en belang heeft voor de totale ontwikkeling van de Vlaamse overheidscommunicatie. Het beoogt geen volledigheid, wel representativiteit. Het is ook geen louter feitenoverzicht, de feiten worden in de mate van het mogelijke gekaderd in een evolutie of breder verhaal, en ondergetekende heeft zich veroorloofd her en der de nodige kritische kanttekeningen te plaatsen en aanbevelingen te doen. Dit Jaarverslag kijkt niet alleen achterom, het situeert en bespreekt ook enkele uitdagingen waar de Vlaamse overheid en de nieuwe Vlaamse regering op korte en halflange termijn voor staat bij haar communicatiebeleid.

Dit Jaarverslag overloopt de communicatie van de Vlaamse regering en haar diensten tussen het late voorjaar van 1998 en het late voorjaar van 1999 en loopt dus - gewild - parallel met het vierde en laatste werkingsjaar van de uittreedende Vlaamse regering. Zijn titel is dus, zoals die van zijn voorgangers, ietwat misleidend. Alleen de cijfergegevens, die overigens wat uitgebreid zijn tegenover de vorige afleveringen, hebben betrekking op het kalenderjaar 1998.

Omdat een groot deel van de voorlichtingsactiviteit zich in de departementen afspeelt, wijdt dit Jaarverslag voor het eerst ook een afzonderlijk hoofdstuk aan de sectorale communicatie-activiteiten die in de zeven departementen van het ministerie ontwikkeld zijn. De interne communicatie daarentegen komt niet langer aan bod.

Op wetgevend vlak zijn belangrijke zaken gebeurd. Het Vlaams Parlement heeft de Vlaamse Ombudsdienst in het leven geroepen. Daarmee is een eind gekomen aan de werking van de ombudsman bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Die ombudsman was in uitvoering van het Openbaarheidsdecreet van 1991 de instantie waarbij beroep aangetekend kon worden tegen weigering van inzage van bestuursdocumenten door de diensten van de Vlaamse regering. Omdat er geen jaarverslag 1998 van de ombudsman gepubliceerd wordt, dreigde ook de verslaggeving voor 1998 over de openbaarheid van bestuursdocumenten ongepubliceerd te blijven. Om dit te vermijden, is dit verslag, hoewel het geen betrekking heeft op de actieve voorlichting en dus niet echt thuishoort in het Jaarverslag van de informatieambtenaar, als bijlage bij dit Jaarverslag opgenomen.

Recenter nog heeft het Vlaams Parlement een nieuw Decreet betreffende de Openbaarheid van Bestuur goedgekeurd. Dit Decreet bevat zowel bepalingen over de passieve als over de actieve openbaarheid. Een voorstelling van het volledige Decreet is daarom niet opgenomen in het Jaarverslag zelf, maar als bijlage. Ook de tekst van de Decreet is als bijlage opgenomen. Dit Decreet zorgt er trouwens voor dat de informatieambtenaar straks van naam verandert en verder als "voorlichtingsambtenaar" door het leven zal gaan.

De redactie van dit Jaarverslag is afgesloten op 30 juni 1999.

De informatieambtenaar wil graag de directe medewerkers danken op wie hij het voorbije jaar nooit vergeefs een beroep gedaan heeft en die samen een prettige ploeg vormen: Jo Declercq, Tobias De Pessemier, Erik Sablon, Carine Stevens, Ulrik Van den Bergh, Patrick Vandenberghe, André Van Vyve en Marijke Vrijders. Ook projectleidster Mireille Van Pollaert en het intern projectteam van de Vlaamse Infolijn, en Stefan Kerremans, die voor de redactie van het jaarverslag openbaarheid en de krachtlijnen van het nieuwe Decreet ingestaan heeft. Dank ook aan de collega's van de afdeling Communicatie & Ontvangst, en aan iedereen met wie het voorbije jaar samengewerkt is om de communicatie van de Vlaamse overheid vooruit te helpen, collega's elders in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bij de kabinetten, bij de Vlaamse openbare instellingen en ook buiten de Vlaamse overheid.

Dank ten slotte, een heel bijzonder woord van dank zelfs, aan afscheidnemend afdelingshoofd Hubert Bloemen, die de afdeling Communicatie & Ontvangst voor een nieuwe uitdaging elders in het ministerie verlaat net op de dag dat dit Jaarverslag afgesloten wordt. De samenwerking was boeiend, zij was intens en vruchtbaar, zij smaakte naar nog meer. Hem wordt het allerbeste toegewenst in de nieuwe omgeving.



Francis Decoster
informatieambtenaar

Aspecten van Voorlichting en Communicatie

1 Regelgeving inzake overheidscommunicatie

1.1 Nieuw Decreet Openbaarheid van Bestuur

Op 5 mei 1999 keurde het Vlaams Parlement het nieuwe Decreet betreffende de Openbaarheid van Bestuur goed. Het Decreet werd bekrachtigd door de Vlaamse regering op 18 mei 1999, verscheen in het Belgisch Staatsblad van 15 juni 1999 en trad tien dagen later in werking.

Het nieuwe Decreet vervangt het Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de Openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering en zijn uitvoeringsbesluiten van 9 december 1992. Zoals het oude Decreet verplicht ook het nieuwe Decreet de Vlaamse overheid tot zowel passieve als actieve openbaarheid en is het dus richtinggevend voor het voorlichtings- en communicatiebeleid van de Vlaamse regering. In Bijlage 2 bij dit Jaarverslag wordt ingegaan op de krachtlijnen van het nieuwe Decreet. Voor een bespreking van de bepalingen inzake de actieve openbaarheid kan dan ook verwezen worden naar pp.92-93 van dit Jaarverslag.

1.2 Controlecommissie voor de Verkiezingsuitgaven

1.2.1 Na een periode van relatieve stilte is de federale Controlecommissie voor de Verkiezingsuitgaven zich in de maanden net vòòr de verkiezingen van juni '99 weer gaan vastbijten in communicatiedossiers die betrekking hadden op de Vlaamse regering. Het is bekend dat de Vlaamse regering reeds in 1996 besliste om de communicatie-initiatieven van de Vlaamse ministers niet langer voor advies voor te leggen aan de federale Controlecommissie, omdat deze regeling neerkomt op controle van het voorlichtingsbeleid van de Vlaamse overheid door een federaal orgaan, en deze regeling strijdig is met de bevoegdheidsverdeling in het federale België, waar immers geen

hiërarchie van normen bestaat ten voordele van de federale wetgever.

Bij de Raad van State is nog steeds het beroep in behandeling dat de Vlaamse regering aangetekend heeft tegen de beslissing van de Controlecommissie om de kosten van twee communicatie-initiatieven van de Vlaamse ministers Theo Kelchtermans en Hugo Weckx aan te rekenen op hun verkiezingsuitgaven. Het zal trouwens nog een hele poos duren vooraleer de Raad van State hierover een uitspraak ten gronde zal doen. Eerst dient immers uitgemaakt of de Raad van State wel degelijk bevoegd is om op te treden als beroepsinstantie bij veroordelingen door een commissie die van de wetgevende macht afhangt. De Raad van State heeft het Arbitragehof hierover om prejudicieel advies verzocht. Pas wanneer over dit gegeven duidelijkheid is, zal de Raad van State zich over het fundamentele probleem van het bevoegdheidsconflict tussen federale overheid en gemeenschap/gewest kunnen buigen en het Arbitragehof hierover eveneens om prejudicieel advies kunnen verzoeken.

Nadat de Vlaamse minister-president de federale Controlecommissie in mei 1998 meegedeeld had dat de Vlaamse ministers de Controlecommissie geen voorlichtingsinitiatieven meer voor advies zouden voorleggen, bevestigde de Controlecommissie diezelfde zomer haar aanspraken. Zij beriep zich op het directe verband tussen overheidsvoorlichting en het risico van misbruik daarvan voor electoraal gewin, om haar bevoegdheid ten aanzien van ook Vlaamse-overheidscampagnes te staven. In februari 1999 schreef zij elk der Vlaamse ministers aan met de boodschap dat de beslissingen van de Controlecommissie tot aanrekening van de campagnekosten van kracht blijven, zelfs wanneer zij het voorwerp van een annulatieberoep bij de Raad van State uitmaken.

In maart '99 verzocht zij de minister-president om uitleg over de grootscheepse campagne "Waar jij

voor gaat, daar staat de Vlaamse overheid achter”, die de twee maanden voordien in de media gevoerd was. Toen de minister-president verwees naar het vroeger ingenomen standpunt van de Vlaamse regering, zag het er even naar uit dat deze campagne ambtshalve aanhangig gemaakt zou worden bij de Commissie, doch uiteindelijk werd hiervan afgezien. Wel besloot de Commissie minister-president Luc Van den Brande en de Vlaamse ministers Theo Kelchtermans, Leo Peeters en Brigitte Grouwels ter verantwoording te roepen voor enkele communicatie-initiatieven die zij in de afgelopen maanden genomen hadden, gaande van een door de minister-president getekend woord vooraf in het tijdschrift *Flanders/La Flandre* tot de sensibiliseringsactie *Vlaanderen Proper*. De Vlaamse regering besloot unaniem zich te allen tijde te willen onderwerpen aan de controle vanwege het Vlaams Parlement maar controle door een federaal orgaan te blijven afwijzen. Deze principiële weigering leidde tot heftige oprispingen in de federale Controlegcommissie, doch omdat voor een veroordeling een meerderheid in elke taalgroep nodig is en deze in de Vlaamse taalgroep niet gehaald werd - aan Franstalige kant werd wel unaniem voor aanrekening op de verkiezingsuitgaven gestemd - ontsprongen de gewraakte Vlaamse ministers de dans. Weliswaar werden dan maar opnieuw twee Vlaamse ministers geconvoceerd voor twee nieuwe dossiers, doch ook in de volgende zitting van de Controlegcommissie bleek geen dubbele meerderheid voor veroordeling haalbaar.

1.2.2 De werking van de federale Controlegcommissie voor de verkiezingsuitgaven roept alvast enkele bedenkingen op.

- a. Het contrast tussen het gebrek aan activiteit dat de Controlegcommissie ten toon gespreid heeft tijdens de eerste jaren van de legislatuur en haar vrij plotse dadendrang in het laatste jaar vòòr de verkiezingen van juni '99 wekt verwondering. Des te meer omdat de ambtshalve inbehandelingneming van de dossiers van Vlaamse ministers in de eerste maanden van '99 niet inhoudelijk gemotiveerd werd, doch gebeurde op basis van de weigering van de ministers om hun communicatie-initiatieven voor advies voor te leggen. Aangezien dit al langer de houding van de Vlaamse ministers was, valt het gebrek aan actie van de Controlegcommissie tijdens de voorafgaande maanden en jaren toch wel op. Het criterium of de publicaties vòòr of tijdens de sperperiode van drie maanden vòòr de verkiezingen verspreid zijn, biedt geen houvast. Want verschillende der dossiers die de Commissie in behandeling genomen heeft, dateren van vòòr de sperperiode. Waarom zijn de Vlaamse ministers dan niet ter verantwoording geroepen voor de honderden overige communicatie-acties die zij in de voorbije jaren ontwikkeld en niet voor voorafgaand advies voorgelegd hebben ? Ook het feit dat de Vlaamse regering niet ter verantwoording geroepen is voor de grote institutionele campagne van januari en februari '99, wijst op een weinig consequente gedragslijn van de Commissie.
- b. De federale Controlegcommissie is er in de voorbije jaren niet in geslaagd een consistente set beoordelingsnormen uit te werken. De aanbevelingen die zij begin april 1999 uitgewerkt heeft, bevatten zo goed als geen instructies voor de beoordeling van communicatie-initiatieven van de overheid, en ook navraag bij het secretariaat van de Commissie levert niets op. Het ad-hockarakter van de beslissingen van de Commissie maakt het degenen die zich aan de regels willen houden, niet gemakkelijk. Toen de sperperiode van drie maanden vòòr de verkiezingen aanbrak, besliste de Commissie wel dat afbeeldingen en naamvermelding van de ministers in overheidspublicaties tijdens die periode niet kunnen, doch voor initiatieven (zoals bijv. evenementen) waar deze regel niet op toegepast kan worden, gelden dan weer geen aangepaste normen. Dat de Commissie zijn aandacht vrij eenzijdig op drukwerk toespitst, blijkt ook uit de vrij merkwaardige beslissing om de kosten voor het maken van websites niet onder de wet te laten vallen.
- c. Door de wijze waarop de federale Controlegcommissie de dossiers aangepakt en vooral in de eerste maanden van '99 de besprekingen

gevoerd heeft, laadt zij het vermoeden op zich dat de leden zich soms meer lieten leiden door partijpolitieke dan inhoudelijke overwegingen. Verscheidene leden hebben zelf toegegeven dat de Commissie haar geloofwaardigheid verloren is.

- d. Fundamenteel blijft evenwel de vaststelling dat in de controverse tussen federale Controlecommissie en Vlaamse regering ten gronde twee logica's met elkaar botsen. De Vlaamse regering beroept zich op de bevoegdheidsregeling in het federale België om geen federale inmenging in haar voorlichtingsbeleid te dulden. De Controlecommissie en de wet van 1994 van hun kant leggen een direct verband tussen voorlichting en verkiezingsvoordeel. Het lijkt geen twijfel dat dit verband er vooral in pre-electorale tijden inderdaad kan zijn. Doch het zou van grote eenzijdigheid getuigen de hele overheidscommunicatie politiek puur te benaderen in functie van het eventuele electorale misbruik dat ervan gemaakt kan worden.

1.2.3 “De Controlecommissie oefent geen toezicht uit op het voorlichtingsbeleid van welke regering dan ook. Op dit vlak blijven de regels betreffende de ministeriële verantwoordelijkheid ten aanzien van de parlementaire Assemblees onverkort van toepassing.” Zo schreven de twee voorzitters van de Controlecommissie op 16/7/1998 aan minister-president Van den Brande. Deze ontkenning snijdt uiteraard geen hout en helpt de discussie niet vooruit, het spreekt voor zich dat de verplichting om alle communicatie-initiatieven van een overheid vooraf voor te leggen aan een controlecommissie wel degelijk (en bijna per definitie) neerkomt op toezicht op het voorlichtingsbeleid van die overheid.

Alle betrokkenen zijn het er onderhand ongeveer over eens dat de huidige regelgeving terzake niet werkt en dat de uitvoering ervan door de Controlecommissie de zaken er alleen maar erger op maakt heeft. Men kan dus alleen maar luidop hopen dat het nieuwe federale Parlement werk zal maken van een spoedige en grondige herziening van de wet. En dat de wetgever daarbij van een

volwassener visie op de overheidscommunicatie zal uitgaan.

1.3 Controle van het Vlaams Parlement op de communicatie van de Vlaamse regering

1.3.1 Naar aanleiding van het meningsverschil met de federale Controlecommissie voor de Verkiezingsuitgaven bevestigde de minister-president in het voorjaar '99 dat de Vlaamse regering te allen tijde bereid is zich te onderwerpen aan controle van het Vlaams Parlement op haar communicatie-initiatieven. Er dient evenwel vastgesteld dat het eerder door het Vlaams Parlement in het vooruitzicht gestelde decretaal initiatief het voorbij jaar geen vooruitgang gekend heeft. Het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement had in 1996 inderdaad beslist tot een dubbel initiatief. Enerzijds zou aan de Gemeenschapssenatoren worden gevraagd een wetsvoorstel neer te leggen dat de beslissingsbevoegdheid inzake controle op de verkiezingsuitgaven weliswaar formeel bij de federale Controlecommissie laat, maar ze wel afhankelijk maakt van een bindend advies van een door elke deelstaat op te richten eigen controleorgaan. Anderzijds zou binnen het Vlaams Parlement zelf een voorstel van decreet over de regeringsmededelingen en het voorlichtingsbeleid uitgewerkt worden. Ook het voorbij jaar is evenwel geen van beide voorstellen van wet of decreet neergelegd.

Er is nochtans wel degelijk nood aan een eigen Vlaamse decretaal verankerde controleregeling inzake politiek misbruik van de Vlaamse overheidscommunicatie. De middelen die de Vlaamse overheid in haar communicatie investeert nemen voortdurend toe, en ook de diversiteit der kanalen waarvan zij zich daarbij bedient, blijft groeien. Alleen al uit puur democratisch oogpunt is een vorm van toezicht op de correcte besteding van deze middelen aangewezen. Nog los van de discussie over de bevoegdheid over gemeenschappen en gewesten, dient vastgesteld dat de bestaande federale wetgeving inhoudelijk niet voldoet. De wet van 12 juli 1994 die de federale Controlecommissie voor de Verkiezingsuitgaven belast met de toetsing van

regeringsmededelingen en voorlichtingscampagnes, houdt onvoldoende rekening met de complexiteit, dynamiek en technische wetmatigheden van de moderne overheidscommunicatie.

De informatieambtenaar pleit daarom met klem voor een eigen Vlaamse regelgeving terzake en hoopt dat het nieuwe Vlaams Parlement hiervan een prioriteit zal maken. Hij is volkomen bereid aan de voorbereiding van een decretaal initiatief in die richting zijn volle medewerking te verlenen en, zo het Parlement dit aangewezen vindt, hiertoe een insteek te leveren.

1.3.2 Eerst dient er evenwel consensus te bestaan over de principes die aan een controleregeling ten grondslag moeten liggen. Het ware aangewezen dat het Vlaams Parlement zich over deze principes beraadt vooraleer het eigenlijke legistieke werk aangevat wordt. Om deze discussie te voeden herneemt de informatieambtenaar hieronder enkele ideeën die hij reeds in zijn Jaarverslag 1996 op een rijtje gezet heeft, en vult ze aan met een paar nieuwere inzichten.

- a. Het doel van een controleregeling kan erin bestaan (bijv. in een deontologische code) de normen te formuleren waaraan de communicatie van de Vlaamse overheid dient te voldoen en een mechanisme uit te werken voor de toetsing van de wijze waarop de Vlaamse overheidscommunicatie en de verschillende communicatie-initiatieven die er deel van uitmaken, aan deze normen gehoorzamen. De bestrijding van politiek of electoraal misbruik van overheidscommunicatie maakt deel uit van deze code, doch de code heeft een ruimer opzet.
- b. Voor de toepassing van de regeling komen alle voor het publiek bestemde voorlichtings- of sensibiliseringscampagnes, mededelingen of andere communicatie-initiatieven van de Vlaamse regering of één of meer van haar ministers of van haar diensten, de Vlaamse openbare instellingen en het Vlaams Parlement in aanmerking. Ook alle mogelijke kanalen komen in aanmerking, dus o.m. folders of brochures, advertenties in de geschreven en audiovisuele pers,

regeringsmededelingen op radio of televisie, maar ook mailings, video, Internet en alle nieuwe media, enz.

- c. De deontologische code formuleert de doelstellingen die (kunnen) gelden voor de Vlaamse overheidscommunicatie, evenals de minimale inhoudelijke en vormelijke regels die in acht genomen moeten worden en waaraan de concrete producten afgetoetst kunnen worden.
- d. De controleregeling geeft ook de wijze aan waarop de toetsing van de communicatie-initiatieven zal gebeuren en de objectieve criteria die daarbij toegepast zullen worden, waarbij willekeur of onnodige, ongepaste "censuur" vermeden wordt.
- e. In tegenstelling tot de bij de federale Controlecommissie voorziene procedure, wordt best afgezien van een systeem waarbij alle geplande voorlichtings- of communicatie-initiatieven vooraf voorgelegd moeten worden. Dit werkt zowel vertragend als ontmoedigend, terwijl een degelijke controleregeling precies stimulerend moet werken voor de uitbouw van een systematisch communicatiebeleid. Wel wordt voor de initiatiefnemers van communicatie-initiatieven best de mogelijkheid geschapen om een geplande campagne vooraf preventief voor advies voor te leggen aan het toetsingsorgaan. In normale omstandigheden gaat het toetsingsorgaan over tot de beoordeling van concrete gevallen op basis van een klacht, maar het kan ook ambtshalve besluiten tot toetsing.
- f. De toetsing wordt toevertrouwd aan een onafhankelijk college, dat rapporteert aan het Vlaams Parlement. Teneinde elke politisering tegen te gaan en rekening houdend met de leerrijke maar weinig verheffende ervaringen terzake met de federale Controlecommissie voor de verkiezingsuitgaven, bestaat dit college niet uit Vlaamse Volksvertegenwoordigers of andere politieke mandatarissen. Het is beter het college samen te stellen met deskundigen en zgn. wijzen, zoals bijv. oud-journalisten en media-deskundigen.

- g. De controleregeling moet ook de vorm(en) aangeven die de sanctionering aanneemt. De sanctionering kan bijv. bestaan in de bekendmaking van de door het college besliste veroordelingen, het toekennen en bekendmaken dus van een “blaat”. Het afschrikwekkend effect van zo’n blaat mag niet onderschat worden.
- h. Hoewel een controleregeling een instrument moet zijn voor de bestraffing van misbruiken, moet de deontologische code toch vooral een positieve bedoeling hebben, nl. de bevordering van een kwaliteitsvolle en waarden-volle Vlaamse overheidscommunicatie. Daartoe bevat de code wellicht best ook bepalingen die de professionalisering van die communicatie ondersteunen en aansturen op een systematischer ondersteuning van de overheidscommunicatie door onafhankelijk onderzoek en effectevaluatie.

1.4 Gedragscode inzake communicatie voor Vlaamse ministers tijdens sperperiode

De Vlaamse regering weigerde haar communicatie te onderwerpen aan de federale Controlecommissie voor de verkiezingsuitgaven, doch zij hield zich wel strikt aan art. 4 § 1 van de Wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven. Dit artikel geeft aan welke communicatie-initiatieven toegelaten worden tijdens de sperperiode van drie maanden die aan de verkiezingen voorafgaan. Daartoe keurde de Vlaamse regering op 23 maart 1999, een gedragscode voor de externe communicatie van de Vlaamse ministers tijdens de periode tot 13 juni 1999 goed. Deze code sloeg uiteraard enkel op initiatieven en producten die ten laste zijn van de diensten of instellingen waarvoor zij bevoegd zijn, en niet op initiatieven die vanuit hun persoonlijke verkiezingsuitgaven of die van hun partij bekostigd worden.

De gedragscode volgde consequent de wettelijke bepalingen en paste die op concrete producten en situaties toe. Tijdens de sperperiode dienden de ministers erop toe te zien dat alle door de administratie verspreide advertenties, folders, brochures

of periodieken enkel verschenen zonder naamvermelding en beeltenis van de minister. Uitzondering werd gemaakt voor publicaties die in het buitenland worden verspreid. Een woord vooraf kon niet getekend worden door een bij naam genoemde minister. Ook de verspreiding van een uitnodiging vanwege een minister voor een manifestatie werd niet toegestaan, noch regeringsmededelingen op radio en televisie.

De Vlaamse regering week op één punt trouwens af van de interpretatie die de federale Controlecommissie aan de wet geeft : de Controlecommissie liet zelfs geen gedepersonaliseerde titelvermelding toe, brochures e.d. kunnen enkel uitgaan van ministeries of instellingen. De Vlaamse regering liet het gebruik van de titel van een minister wel toe (bijv. “de Vlaamse minister van Brusselse Aangelegenheden”), zolang er maar geen naam vermeld werd. Zij ging er daarbij van uit dat ministers geen electoraal voordeel kunnen ondervinden van een product waarin hun naam niet eens genoemd wordt, en hoe dan ook blijven de Vlaamse regering en haar ministers ook tijdens de verkiezingsperiode hun volle bevoegdheid behouden.

Ook de uitzonderingen sloten nauw aan bij de wet van 1989. De organisatie van een (sober gehouden) persconferentie en de verspreiding van persmededelingen werden wel toegelaten. Een minister kon ook tijdens de sperperiode een interview weggeven of aan een radio- of TV-programma deelnemen, mits dit programma op dezelfde wijze en volgens dezelfde regels uitgezonden werd als buiten de verkiezingsperiode en er niet diende betaald voor deelname aan het programma. En een minister kon tijdens de sperperiode deelnemen aan een door de Vlaamse overheid georganiseerde manifestatie, voor zover deze niet klaarblijkelijk tot doel had de minister electoraal voordeel te bezorgen.

In geval van twijfel konden de Vlaamse ministers of hun diensten het advies van de informatieambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap inwinnen. Het dient beklemtoond - omdat hierover wel enig misverstand bleek te leven - dat het hier slechts om vrijblijvend advies ging. Het spreekt immers voor zich dat de informatieambtenaar niet

als controle-instantie kan optreden jegens het bestuur waaraan hij verantwoording verschuldigd is. Hij heeft 36 adviesvragen te behandelen gekregen. Het komt de informatieambtenaar voor dat de ministers zich wel degelijk bezorgd toonden om aan de bepalingen van de gedragscode te voldoen. Problemen stelden zich alleen bij initiatieven die reeds in uitvoering waren op het ogenblik dat de gedragscode goedgekeurd en meteen van kracht werd. In die gevallen bleek het niet altijd mogelijk de verspreiding nog een halt toe te roepen.

2 Kadernota Communicatiebeleid van de Vlaamse regering

In juni 1998 heeft de minister-president als minister bevoegd voor de coördinatie van het voorlichtingsbeleid een kadernota Naar een geïntegreerde communicatie-aanpak voor heel de Vlaamse overheid overgemaakt aan het Vlaams Parlement. Het Jaarverslag 1997 (pp. 53-57) is reeds uitgebreid ingegaan op de inhoud van deze Kadernota. Daarom kan de aandacht hier toegespitst worden op de synthese van het communicatiebeleid van de Vlaamse regering die de minister-president zelf formuleerde in de Commissie van het Vlaams Parlement, en de bespreking van de Kadernota door diezelfde Commissie.

2.1 Negen uitdagingen voor het communicatiebeleid

In aansluiting op de Kadernota Communicatiebeleid bracht de minister-president naar aanleiding van de bespreking van de begroting Voorlichting op 25 november 1998 in de Commissievergadering van het Vlaams Parlement een opvallende synthese van het door de Vlaamse regering gevoerde communicatiebeleid. Hij formuleerde daarbij kernachtig de negen belangrijkste uitdagingen die zich stellen ten aanzien van het communicatiebeleid van de Vlaamse regering, en het antwoord dat het voorlichtingswerk van de Vlaamse regering en haar diensten geeft op elk van deze uitdagingen.

2.1.1 De eerste uitdaging is dat de Vlaamse overheid beter bekend moet worden bij de bevolking. Daartoe moet zij onder meer herkenbaarder worden als Vlaamse overheid en dus haar beleid en dienstverlening zichtbaar maken. Het is voor de Vlaamse overheid een democratische plicht onder alles wat zij doet haar handtekening te plaatsen. Dat betekent dat elke administratie en Vlaamse openbare instelling haar Vlaamse identiteit moet uitdragen in woord en beeld en dus ook in een herkenbare huisstijl.

2.1.2 Een tweede uitdaging bestaat erin de correcte informatie ter beschikking te stellen op het ogenblik dat de mensen nood hebben aan die informatie, en de drempel tot die informatie zo laag mogelijk te houden. De voorlichting moet met andere woorden worden afgestemd op de concrete informatienoden van de bevolking. De Vlaamse Infolijn, met zijn sterke klemtoon op een zo laag mogelijke drempel (gratis, lange openingsuren, korte wachttijden, doorgedreven bekendmaking,...) wordt een perfecte toepassing van dit principe. De Infolijn wordt een belangrijk instrument in het meer doorzichtig en toegankelijk maken van de Vlaamse overheidsadministratie.

2.1.3 Een derde uitdaging is dat de Vlaamse overheid over alles wat zij doet, ook moet informeren. Elke afdeling of administratie is zelf verantwoordelijk voor de voorlichting over wat zij doet. Maar zij kan daarbij wel rekenen op ondersteuning door de horizontale voorlichtingsverantwoordelijken binnen het ministerie, nl. de informatieambtenaar en de afdeling Communicatie & Ontvangst.

2.1.4 De maximale toegankelijkheid van de overheidsinformatie vormt een vierde uitdaging. De Vlaamse overheid blijft daarom onverminderd investeren in het distributiesysteem voor de Vlaamse overheidsfolders en -brochures dat zij een viertal jaar geleden opgezet heeft via openbare bibliotheken en gemeentebesturen, en via de Vlaamse Infolijn kan iedereen telefonisch een exemplaar van elke publicatie van de Vlaamse overheid aanvragen. Omdat de overheidsinformatie ook voor visueel gehandicapten toegankelijk moet zijn, loopt een programma om de meest gevraagde folders en brochures om te zetten in braille, op geluidscassette en op computerdiskette, en deze gratis te bezorgen aan alle geïnteresseerde visueel gehandicapten.

2.1.5 Een vijfde uitdaging betreft de kwaliteit van de overheidsinformatie. De kwaliteit ervan is

minstens even belangrijk als de hoeveelheid ter beschikking gesteld voorlichtingsmateriaal. De kwaliteit heeft bijv. betrekking op de verstaanbaarheid van de informatie, de relevantie ervan, de correctheid en snelle beschikbaarheid. Essentieel hiervoor is de professionalisering van de communicatie-activiteit. Wanneer de expertise ontbreekt binnen de administratie, wil de Vlaamse regering maximaal gebruik maken van de externe communicatie-knowhow die op de markt aanwezig is en betere samenwerking met die externe specialisten uitbouwen. Daarnaast moeten alle verantwoordelijken voor voorlichtingsproducten aandacht hebben voor de kwaliteit van de informatie die zij aanbieden. Ook voorlichting heeft nood aan integrale kwaliteitszorg. De minister-president kondigde aan daarom de informatieambtenaar de opdracht te geven een methodiek en programmatie uit te werken voor een systematische en structurele kwaliteitscontrole voor alle voorlichtingsproducten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

2.1.6 Binnen het overvloedige totaalaanbod van mediaboodschappen die de mensen dagelijks te verwerken krijgen, moet de Vlaamse overheidscommunicatie voldoende opvallen om effectief te kunnen zijn. Dat is de zesde uitdaging. De Vlaamse regering heeft daartoe haar centraal budget voor mededelingen in de media verhoogd tot 226 miljoen fr., een systeem van centrale media-aankoop opgezet en haar eenzijdig adverteren in de geschreven pers (in het kader van het vroegere Protocol Steun aan de Geschreven Pers) vervangen door een evenwichtiger mediamix, waarbij er ook volop aandacht is voor de periodieke pers en de audiovisuele media.

2.1.7 De zevende uitdaging betreft de geloofwaardigheid van de overheidscommunicatie. Die heeft te maken met wie de agenda bepaalt : zijn het de bewindslieden die hun beleid trachten te verkopen, of zijn het de reële vragen van de bevolking waarop een antwoord wordt gegeven ? De Vlaamse overheidscommunicatie is duidelijk vraaggestuurd, aldus de minister-president, die de Vlaamse Infolijn daarvan het voorbeeld bij uitstek noemde. Maar ook voor belangrijke mediacampagnes tracht de

Vlaamse overheid door pre-testing uit te maken of er bij de doelgroep van de campagne in kwestie vraag is naar de betrokken boodschappen.

2.1.8 De achtste uitdaging bestaat erin dat de Vlaamse overheid de nieuwe media op een evenwichtige wijze moet inschakelen in haar totale communicatiebeleid. Het aanbod op de website van de Vlaamse overheid groeit organisch. Administraties worden gesensibiliseerd om ten volle de voordelen van de nieuwe media uit te spelen, zoals de permanente toegankelijkheid en de interactiviteit. Om mee te zijn in de trend van toenemende elektronische dienstverlening moet gestart worden met concrete tele-administratieprojecten. Nu al is er een gezamenlijk Internetloket uitgebouwd voor bedrijven voor de aanvraag van stedenbouwkundige en milieuvergunningen. Op termijn moet het Internet veralgemeend ingeschakeld worden als een virtueel loket waarlangs mensen, bedrijven en instellingen administratieve formaliteiten bij de Vlaamse overheid kunnen afhandelen. Anderzijds kan het Internet evenmin als de andere media exclusiviteit opeisen bij de Vlaamse overheidscommunicatie.

2.1.9 De negende en laatste uitdaging is de coördinatie van de communicatie-inspanningen van de verschillende overheden. Er groeit een vlot en systematisch contact tussen de informatieambtenaar en de verantwoordelijke externe relaties van het Vlaams Parlement, en het nieuwe Decreet betreffende de Openbaarheid van Bestuur voorziet samenwerking en coördinatie tussen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse openbare instellingen wat hun communicatie betreft. Er wordt ook samenwerking uitgebouwd met de gemeentelijke informatieambtenaren, en ook met de Federale Voorlichtingsdienst is er informatie-uitwisseling, vooral ten behoeve van de Vlaamse Infolijn, zodat die ook mensen met vragen over de federale overheid correct kan doorverwijzen.

2.2 Debat in Vlaams Parlement

2.2.1 Op 20 januari 1999 heeft de Commissie voor Staatshervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften van het Vlaams Parlement kort ge-

debatteerd over de Kadernota Communicatiebeleid van de Vlaamse regering. Daarbij kwam behoudens de minister-president alleen de oppositie aan het woord. Er werd onder meer beklemtoond dat de overheidsinformatie niet alleen volledig moet zijn en populisme moet vermijden, maar ook omzichtigheid moet betrachten zodat de burger het onderscheid kan blijven maken tussen boodschap en boodschapper, dat met andere woorden de overheid er meer moet op letten dat haar communicatie niet gepolitiseerd wordt. Er werd ook op gewezen dat de overheidsvoorlichting tot op zekere hoogte ingeschakeld mag worden voor de overdracht van waarden, alleszins waarden als gemeenschapszin, solidariteit en vrijheid van meningsuiting. In zijn antwoord beaamde de minister-president dat voorlichting niet gericht mag zijn op indoctrinatie. Het criterium dient te zijn dat de voorlichting het goedgekeurde beleid, zoals dat langs democratische weg tot stand gekomen is, als uitgangspunt neemt. Wat de depersonalisering van de voorlichting betreft, wees hij erop dat er al belangrijke stappen in die richting gezet zijn. Toch draagt het naar zijn mening bij tot de kwaliteit van de democratie wanneer de bevolking ook weet wie de politieke verantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid opneemt. In die zin leek het hem verkeerd om in het andere uiterste te vervallen en helemaal niet te vermelden wie politiek verantwoordelijk is voor het beleid waarover gecommuniceerd wordt. Hij was het er ten slotte mee eens dat de overheidscommunicatie mee op waardenoverdracht gericht moet zijn, zij het binnen duidelijke klijtlijnen.

Verder werd nog gewezen op het belang van het onderwijs om jongeren vertrouwd te maken met de overheid, en op het belang van het educatieve project "De kracht van je stem" in dit verband. Er werd aandacht gevraagd voor het feit dat auditief gehandicapten moeilijk toegang hebben tot bepaalde vormen van de Vlaamse overheidscommunicatie. In zijn antwoord kondigde de minister-president aan dat de Vlaamse Infolijn op korte termijn toegankelijk gemaakt zal worden voor auditief gehandicapten. Dit zal gebeuren in samenwerking met de belangenvereniging van doven en slechthorenden.

Een laatste aandachtspunt was de wenselijkheid van een eigen Vlaams Publicatieblad. De minister-president stond in principe positief tegenover zo'n Publicatieblad, doch verwees naar een omstandige nota die een aantal aandachtspunten in dit verband behandelt en waarop elders in dit Jaarverslag (zie hfst. 12.1, pp.48-49) ingegaan wordt.

2.2.2 In de marge mag er toch op gewezen worden dat de parlementaire besprekingen over het communicatiebeleid van de Vlaamse regering plaatsvonden in de Commissie voor Staatshervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften. Uit de naam van de commissie blijkt niet eens dat er ook wel eens over communicatie gesproken wordt, en het spreekt bijna voor zich dat de inhoudelijke klemtoon van het commissiewerk bij andere zaken dan communicatie lag. Behalve bij de begrotingsbesprekingen is de overheidsvoorlichting er in de voorbije legislatuur, met uitzondering van de hierboven aangehaalde Kadernota-discussie, zelden aan bod gekomen. Misschien is het mogelijk bij de start van het nieuwe Vlaams Parlement na de verkiezingen van juni 1999 de overheidscommunicatie een duidelijker en volwaardiger plaats te geven in de werking van de commissies ?

3 Persvoorlichting van de Vlaamse regering

3.1

In 1998 stond de informatieambtenaar na afloop van de vergaderingen van de Vlaamse regering in voor de verspreiding van 316 persmededelingen (1997: 273), en werden er 14 persconferenties (1997: 10) onder het voorzitterschap van de minister-president georganiseerd.

3.2

Toen het Protocol Steun aan de Geschreven Pers eind 1997 afliep, werd besloten de samenwerking met Belga die van dit Protocol deel had uitgemaakt, los te koppelen van de samenwerking met de geschrevenperssector. Midden 1998 sloot de Vlaamse regering afzonderlijk een nieuwe overeenkomst met Belga voor de periode 1998-2000. In het kader van die overeenkomst verleent Belga enerzijds een beperkt aantal personen bij de Vlaamse overheid hetzij via een vaste huurlijn, hetzij via het Internet toegang tot zijn nieuwsdienst.

Anderzijds staat Belga verder in voor de verspreiding van de persmededelingen van de Vlaamse regering, de Vlaamse ministers en het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Belga laat deze persmededelingen on line verschijnen op de beeldschermen van al zijn abonnees en faxt ze naar een aantal andere media-bestemmingen die niet op het Belga-netwerk aangesloten zijn. Zij verschijnen ook op de website van de Vlaamse overheid www.vlaanderen.be en worden gratis doorgestuurd naar alle e-mailabonnenten. Op verzoek van de Vlaamse regering heeft Belga de verzending naar deze verschillende circuits geïntegreerd; voortaan volstaat één handeling om het persbericht naar alle vier de circuits te verspreiden. Maar wie het communiqué verzendt, heeft ook de keuze om zijn tekst niet via alle kanalen te versturen.

Het is wel duidelijk dat deze integratie van verschillende distributiekkanalen de drempel naar de ruimst

mogelijke verspreiding van de persmededelingen gevoelig verlaagd heeft. De tijd dat de persmededelingen van de Vlaamse overheid enkel door beroepsjournalisten van de traditionele media gelezen worden, is voorgoed voorbij; steeds meer geïnteresseerden kunnen er rechtstreeks kennis van nemen, en doen dat ook daadwerkelijk. Begin juni '99 bijvoorbeeld waren er niet minder dan 3.047 abonnees voor gratis toezending van de persberichten per e-mail, tegenover eind 1997 slechts 1.250. En de persberichten van de Vlaamse regering zijn het meest geraadpleegde onderdeel van de website van de Vlaamse overheid.

De in het vooruitzicht gestelde mogelijkheid om zich (eveneens gratis) te abonneren op slechts een thematische selectie en niet op het geheel van de persberichten heeft grote technische vertraging opgelopen, en zal pas operationeel zijn begin juli 1999.

Nadat de verspreiding via Belga naar de hierboven geschetste verschillende circuits oorspronkelijk beperkt gehouden was tot de persmededelingen van de Vlaamse regering, werden in de loop van het jaar ook de onderscheiden Vlaamse ministers op dit distributiecircuit aangesloten. In 1998 werden op deze wijze 366 communiqués van Vlaamse ministers verspreid.

3.3

De overeenkomst met Belga voorziet ook de mogelijkheid om een selectie van persberichten van de Vlaamse overheid te laten vertalen in het Engels en het Frans en via multifax te versturen aan een brede selectie van buitenlandse media-correspondenten in België. Het voorbije jaar is hiervan slechts in zeer beperkte mate gebruik gemaakt. Het lijkt waarschijnlijk dat velen de weg naar dit kanaal en deze doelgroep nog niet gevonden hebben.

3.4

Medio 1998 besliste de Vlaamse regering tot een beperkte (en vooral technische) bijsturing van het reglement betreffende haar persvoorlichting. De wijziging heeft zo goed als geen gevolgen voor de omvang en kwaliteit van het informatie-aanbod, maar had tot doel het aanleveren van ontwerp-communiqués beter te stroomlijnen. De regel dat ontwerp-persberichten reeds deel moeten uitmaken van de dossiers die voor bespreking en goedkeuring ingediend worden, wordt verscherpt, en daarvoor is in een aantal gevallen een betere interne afstemming binnen de kabinetten nodig. De Vlaamse regering houdt ook vast aan het principe dat na haar vergaderingen slechts een persconferentie georganiseerd wordt wanneer de agenda der goedgekeurde punten (of de politieke actualiteit) daar aanleiding toe geeft, om op die wijze een overaanbod van persbijeenkomsten te vermijden. Ten slotte is een standaardoplossing uitgewerkt voor de dossiers die wel goedgekeurd worden maar nog het voorwerp van een technisch nazicht moeten uitmaken. In die gevallen overlegt de informatie-ambtenaar met de secretaris van de Vlaamse regering en eventueel ook het betrokken kabinet of het technisch nazicht nog tot inhoudelijke bijsturing kan leiden. Is dit niet het geval, dan wordt het persbericht meteen verspreid. Is het wel het geval, dan wordt de bekendmaking verdaagd tot meteen na de vergadering waarop de Vlaamse regering kennis heeft kunnen nemen van de resultaten van het technisch nazicht.

4 Persvoorlichting van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

4.1 Verspreiding van persmededelingen

De samenwerking die met het nieuwsagentschap Belga opgezet is voor de verspreiding van de persmededelingen van de Vlaamse regering en de Vlaamse ministers (zie hfst. 3.2, p.18), biedt ook opportuniteiten voor de persvoorlichting van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Want ook de communiqués die van de administratie uitgaan, kunnen van de multidistributie via Belga gebruik maken en daarmee rekenen op een veel bredere bekendmaking. Het is de informatieambtenaar die dit coördineert, via hem hebben de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap digitale toegang tot Belga.

Gelet op de decentrale structuur van het ministerie valt evenwel moeilijk uit te maken in welke mate de diensten hier gebruik van maken. In 1998 stond de informatieambtenaar in voor de verspreiding van 23 persmededelingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, hoeveel mededelingen daarnaast rechtstreeks vanuit de departementen van het ministerie naar de media verspreid werden, is niet te achterhalen. Vermoed moet worden dat ondanks alle voorlichting hierover nog lang niet alle diensten de weg via de informatieambtenaar gevonden hebben om de algemene pers en het grote publiek te informeren. Anderzijds illustreert dit lage aantal persberichten ook de weinig actieve rol die de administratie nog steeds voor zich weggelegd ziet in de relatie tussen overheid en pers.

Bij dit aantal moeten wel de 73 persberichten ter aankondiging van wegenwerken opgeteld worden, die de provinciale afdelingen van de administratie Wegen en Verkeer via de informatieambtenaar en Belga verspreid hebben. De inspanningen die in 1997 en 1998 gedaan zijn om deze voorlichting te stroomlijnen en te onderbouwen met duidelijke afspraken en een dienstorder/handleiding, werpen resultaat af. Op relatief korte termijn kweken deze afdelingen de reflex aan om op een meer profes-

sionele manier de media te informeren over de geplande wegenwerken met ingrijpende gevolgen voor het verkeer. Aandachtspunten blijven daar de tijdigheid waarmee de informatie verspreid wordt en de zorg om over alle relevante ingrepen te communiceren.

4.2 Ambtelijke woordvoerders

Binnen de verschillende administraties en afdelingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap zijn ambtelijke woordvoerders aangesteld. Voortaan zijn alleen zij gemandateerd om de vragen vanwege de media te beantwoorden namens de administratie. In de vorige jaarverslagen van de informatieambtenaar is hier reeds dieper op ingegaan.

4.2.1 Opdat de ambtelijke woordvoerders hun taak naar behoren kunnen uitvoeren, is het nodig dat alle personeelsleden weet hebben van deze nieuwe regeling en weten wie in hun administratie of afdeling aangeduid is als woordvoerder. Omstreeks de jaarwisseling 1998-'99 is daarom bij alle personeelsleden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een omzendbrief verspreid die de nieuwe aanpak toelicht. Hij instrueert de ambtenaren hoe zij te werk moeten gaan wanneer een journalist hun een vraag voorlegt, en roept hen daarbij op steeds vriendelijk en correct op te treden. De omzendbrief beklemtoont dat een snel antwoord op hun vraag van het grootste belang is voor de journalisten - "in de regel moet men trachten binnen één à twee uur een antwoord te verstrekken" - en dat het er daarom op aankomt de journalist zo snel mogelijk in contact te brengen met de officiële woordvoerder.

De omzendbrief wijst de ambtenaren erop dat zij gebruik kunnen maken van hun spreekrecht als hun persoonlijke mening gevraagd wordt en zij daarop willen ingaan. In dat geval moet het personeelslid de journalist duidelijk zeggen dat hij of zij enkel

een eigen mening weergeeft en niet namens zijn/haar administratie spreekt. De omzendbrief geeft ten slotte aan hoe gereageerd dient te worden bij onaangekondigd bezoek van een tv-cameraploeg (cf. Jaarverslag 1997, p.12).

De decentrale structuur van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap brengt met zich mee dat de omzendbrief door elk departement apart verspreid wordt. Het is de informatieambenaar daarvoor niet duidelijk in welke mate de omzendbrief reeds in alle geledingen van het ministerie - ook en vooral in de buitendiensten - doorgedrongen is en consequent toegepast wordt.

4.2.2 Er is een nieuwe en grondig herwerkte versie verschenen van de Handleiding voor perswoordvoerders van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Die is verspreid bij alle ambtelijke woordvoerders binnen het ministerie, en is trouwens ook voor andere geïnteresseerden ter beschikking. Na de tweede reeks opleidingssessies voor ambtelijke woordvoerders in de eerste maanden van 1998, waarvoor 41 woordvoerders ingeschreven waren, bleek het voorlopig niet nodig nog een nieuwe reeks te organiseren. De occasionele vragen sedertdien naar een dergelijke opleiding worden bijgehouden en gebundeld.

5 Voorlichting van de buitenlandse pers

5.1

Vanaf september 1998 verschijnt de wekelijkse knipselkrant Focus on Flanders (FoF). Voor wat de voorlichting van de buitenlandse pers betreft, is dit het belangrijkste feit van het voorbije jaar. Deze knipselkrant verschijnt in drie taalversies (Engels, Frans en Duits) en wordt gepubliceerd door de uitgeverij Lannoo. FoF brengt op 8 pagina's een vertaalde selectie van de voor een buitenlands publiek meest relevante artikelen uit de Vlaamse dag- en weekbladpers. Waar nodig worden deze artikelen gesitueerd in hun Belgische of Vlaamse context. Het kan zowel om objectieve verslaggeving gaan als om meer analyserende of duidende bijdragen. Daarnaast brengt FoF ook eigen syntheses van wat in meerdere kranten verschenen is over vraagstukken uit de actualiteit. Lannoo heeft de Vlaamse uitgevers bereid gevonden afstand te doen van de auteursrechten voor dit product, dat overigens ook op veel goede wil vanwege de redacties mag rekenen. FoF verschijnt 45 maal per jaar, en tussen door zijn er themanummers mogelijk; zo verscheen er meteen na de verkiezingen van 13 juni 1999 een extranummer.

De uitgeverij heeft voor FoF een hoofdredacteur met lange ervaring in de uitgeverij- en mediasector aangeworven. Hij wordt begeleid door een adviesraad, die hoofdzakelijk bestaat uit gezaghebbende professionelen uit de Vlaamse journalistiek en het uitgeversbedrijf, en verder één buitenlandse correspondent in Brussel en de informatieambtenaar als vertegenwoordiger van de Vlaamse overheid. De adviesraad heeft geen directe redactionele zeggenschap, die berust volledig bij de uitgeverij en de hoofdredacteur. De Vlaamse overheid heeft geen akkoord gesloten met Lannoo voor de uitgave van de Knipselkrant. Zij heeft ook geen enkele redactionele inspraak. Wel heeft zij voor het eerste verschijningsjaar 1450 abonnementen op de Knipselkrant aangekocht, om die te verspreiden bij de doelgroepen die prioritair zijn voor de Vlaamse

overheid. Dat zijn de buitenlandse media-correspondenten in Brussel en de buitenlandse diplomatieke vertegenwoordigingen in België, verder ook de Belgische en Vlaamse diplomatieke, economische en toeristische vertegenwoordigers in het buitenland, en een aantal bibliotheken in het buitenland en in Wallonië. De Vlaamse overheid wil op die wijze bijdragen tot de bekendmaking van Vlaanderen in het buitenland via de intermediären die van cruciaal belang zijn voor de beeldvorming van Vlaanderen in het buitenland. Lannoo staat van zijn kant in voor de marketing van FoF bij andere doelgroepen, vooral het bedrijfsleven.

5.2

Het akkoord dat de Vlaamse regering in 1998 voor de duur van drie jaar (tot eind 2000) sloot met het nieuwsagentschap Belga, voorziet onder meer een voortzetting van de verspreiding van persberichten naar buitenlandse correspondenten. In het kader van dit akkoord staat Belga verder in voor de vertaling in het Engels en Frans en de verspreiding van persmededelingen die haar door de Vlaamse overheid (zowel Vlaamse regering en ministers als administratie) doorgegeven worden. In tegenstelling tot het vorige Protocol worden de berichten alleen nog naar de buitenlandse media-correspondenten in België gestuurd en niet meer rechtstreeks naar de buitenlandse nieuwsredacties. Daar staat tegenover dat het aantal correspondenten die de communiqué's ontvangen, zeer sterk verhoogd is. Al spreekt het voor zich dat slechts een beperkte selectie van het nieuws uit de Vlaamse overheid zich leent voor bekendmaking in het buitenland, toch dient opgemerkt dat de ministeriële kabinetten en de administratie slechts mondjesmaat gebruik maken van deze toch niet oninteressante dienstverlening. Blijkbaar is op de meeste plaatsen de reflex nog niet doorgedrongen om op een meer systematische wijze de buitenlandse media te informeren.

5.3

Twee jaar na de eerste uitgave verschenen in het najaar van 1998 nieuwe Franse, Engelse en Duitse versies van het referentiewerk VRIND - Vlaamse regionale indicatoren, met een schat aan feiten en statistische informatie over Vlaanderen. Het gaat niet om vertalingen van het origineel, maar om een selectie in functie van het buitenlandse doelpubliek, waarbij het eindproduct zowat één derde bedraagt van de oorspronkelijke VRIND. Flanders - Facts and Figures, La Flandre en chiffres et en lettres en Flandern - Tatsachen und Zahlen heten de publicaties, en ze worden in een vrij ruime oplage gratis verspreid bij anderstaligen in het buitenland en België. Dat zijn onder andere ook een heel aantal buitenlandse mediacorrespondenten in Brussel, die hiermee de beschikking krijgen over up to date basisinformatie over Vlaanderen.

6 Coördinatie en ondersteuning van mediacampagnes

Voor de uitbouw van een professioneler externe communicatie van de Vlaamse regering en haar diensten is de systematische ondersteuning en coördinatie van de informatie- en sensibiliseringscampagnes een opdracht met de grootste prioriteit. Daar is het voorbije jaar hard aan gewerkt, en er is stevige vooruitgang geboekt. De centrale media-aankoop vormt een schakel-element van die ondersteuning, maar daarnaast zijn er nog heel wat andere elementen die bijzondere aandacht verdienen.

6.1 Centrale media-aankoop

6.1.1 Het systeem van centrale media-aankoop is het voorbije jaar verregaand uitgebreid, zowel wat de meewerkende media betreft als de overheidsdiensten die er gebruik van kunnen maken. Dit systeem van centrale media-aankoop houdt in dat de Vlaamse regering en de hele Vlaamse administratie via de informatieambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap advertentieruimte en zendtijd kunnen aankopen bij de media. Voor de mediaruimte die op deze wijze aangekocht wordt, bieden de media exclusieve kortingen en bijkomende dienstverlening aan. De Vlaamse overheidsdiensten hebben daardoor de garantie dat de aankoop van mediaruimte via de informatieambtenaar steeds de goedkoopste manier van media-aankoop is.

De centrale media-aankoop vindt zijn oorsprong in de samenwerking met de Vlaamse geschreven pers, via twee opeenvolgende samenwerkingsprotocollen die de Vlaamse regering (het eerste voor de periode 1993-1997, het tweede voor de jaren 1998-2000 - zie Jaarverslag 1997, pp.16-18) met de sector afgesloten heeft. Waar het stelsel oorspronkelijk alleen gold voor de Vlaamse regering en haar diensten, voorziet het nieuwe protocol dat nu ook de Vlaamse openbare instellingen er gebruik van kunnen maken. Een andere belangrijke uitbreiding bestaat erin dat naast de dag- en weekbladpers

ook de Vlaamse periodieke pers deel is gaan uitmaken van het samenwerkingsverband : de twee uitgeverfederaties van de periodieke pers (de Unie van Uitgevers van de Periodieke Pers en de Vereniging der Uitgevers van de Katholieke Periodieke Pers) waarborgen de Vlaamse overheid dezelfde kortingen als de dag- en weekbladpers. Op die wijze geldt de centrale media-aankoop voor zowat de hele sector van de geschreven pers, temeer omdat het voorbije jaar een aantal tijdschriftuitgevers die tot dan toe tot geen federatie behoorden hadden, zich in het kader van de Milieubeleids-overeenkomst Papier lid gemaakt hebben van één van beide federaties van de periodieke pers.

Daarnaast werd de centrale media-aankoop ook uitgebreid tot de audiovisuele media. Oorspronkelijk bleef dit beperkt tot de commerciële zender VTM en de regionale televisieomroepen. Doch in de loop van 1998 traden ook de VAR, de reclamereguleerder voor de openbare omroep VRT, en de themazender Kanaal Z in het stelsel van centrale media-aankoop in. Ook VT4 verklaarde zich bereid tot samenwerking, doch omwille van de hangende problemen tussen deze zender en de Vlaamse overheid werd hier nog niet op ingegaan.

De centrale media-aankoop is ten slotte uitgebreid tot nog een andere sector, waar de Vlaamse overheid voordien weinig of geen uitstaans mee had, nl. die van de 20m2-affichage. Deze sector was lange tijd ook vrij ondoorzichtig. Het voorbije jaar hebben de Belgische affichebedrijven zich echter verenigd in een overkoepelende organisatie, de Outdoor Centers Association, en deze organisatie heeft zich ingeschreven in de centrale media-aankoop van de Vlaamse overheid. De eerste campagne van de Vlaamse administratie waarin, voor zover gekend, gebruik werd gemaakt van grote affiche, was de lanceringscampagne van de Vlaamse Infolijn in het voorjaar van 1999.

Op deze wijze bestrijkt de centrale media-aankoop nu zowat het geheel van de reclamemedia die van belang kunnen zijn voor de overheidscampagnes, en kan de informatieambtenaar de Vlaamse overheidsdiensten op dit punt een totaalservice aanbieden. Dit geldt dus niet alleen voor de eigen diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, ook bijna alle Vlaamse openbare en wetenschappelijke instellingen en een groot aantal fondsen, stichtingen en vzw's die van de Vlaamse overheid afhangen, kunnen er een beroep op doen.

6.1.2 In 1998 is via dit systeem ten behoeve van de Vlaamse overheidsdiensten, verdeeld over 63 dossiers, reclameruimte in de Vlaamse media gekocht voor een totaal bedrag van 165 miljoen fr. - de cijfers hebben betrekking op verschijning in '98, niet op bestelling in dat jaar. Een kleine 52 % hiervan ging naar de printmedia, een goeie 48 % naar audiovisuele reclame. Hierbij valt op te merken dat de mediabestedingen op het centrale media-budget in 1998 mede als gevolg van de overgang naar het nieuwe protocol met de geschrevenperssector (dat pas in het late voorjaar van 1998 gefinaliseerd raakte) beduidend onder het gemiddelde van de voorbije jaren bleef. Het valt te verwachten dat de totale mediabesteding in 1999 flink hoger zal liggen. Uit de cijfers valt alleszins al af te leiden dat van het in vroegere jaarverslagen gesignaleerd onevenwicht tussen bestedingen in de geschreven pers en die in de audiovisuele media thans geen sprake meer is. Op amper twee jaar tijd hebben radio- en tv-reclame ook in de totale mediabestedingen van de Vlaamse overheid een substantiële plaats gekregen.

6.1.3 In het najaar van 1998 is voor 100 deelnemers uit de hele Vlaamse administratie een studievoormiddag gehouden om hen vertrouwd te maken met het adverteren in de media en de centrale media-aankoop. Daaruit bleek duidelijk hoe hoog deze dienstverlening ingeschat wordt door al wie met communicatie bezig is. Velen voelen zich nog vrij onwennig in deze vroeger vrij ondoorzichtige markt, en ervaren het systeem van centrale media-aankoop via de informatieambtenaar en de

begeleiding die deze daarbij biedt, als een houvast en vereenvoudiging van hun opdracht.

6.1.4 De centralisatie van de media-aankoop heeft een belangrijk gevolg voor de bestekken van voorlichtingscampagnes. Aangezien de media-ruimte niet langer aangekocht wordt door het reclamebureau dat de campagne uitwerkt, maar centraal aangekocht wordt via de informatieambtenaar, maakt de media-aankoop geen deel meer uit van de campagnebestekken, en dalen op deze wijze de te verwachten offertebedragen (louter creatie en productie) zeer aanzienlijk. Zakken de bedragen op die wijze onder een Belgische resp. Europese minimumprijs, dan wordt het mogelijk een minder omslachtige en tijdrovende gunningsprocedure te hanteren. De centrale media-aankoop verlaagt op deze wijze de administratieve drempel om een mediacampagne te voeren.

6.2 Samenwerking met de reclamesector

6.2.1 De Vlaamse uitgeversfederaties van de geschreven pers hebben de technische coördinatie van de advertenties van de Vlaamse overheid in handen gegeven van een gespecialiseerd communicatiebureau. De meeste omroepen hebben dit voorbeeld gevolgd en hetzelfde bureau ingeschakeld, zodat de technische coördinatie van de mediacampagnes van de Vlaamse overheid nu op een geïntegreerde wijze waargenomen kan worden door één gespecialiseerde instantie. Aangezien ook de overheidscampagnes steeds multimedialer van aanpak worden, kan het belang van zo'n geïntegreerde technische realisatie niet voldoende worden beklemtoond. Deze technische-coördinatiefunctie is gratis voor de Vlaamse overheidsdiensten die er gebruik van maken; zij wordt de overheid als een vorm van bijkomende korting en dienstverlening aangeboden door de media waarin geadverteerd wordt.

Tijdens de duurtijd van het eerste protocol moest de technisch coördinator bij een grote meerderheid der campagnes ook de creatieve uitwerking van de campagne voor zijn rekening nemen. Nu echter staat de bedoeling voorop - behalve voor kleinere mededelingen (zoals bijv. personeelsad-

vertenties) of in spoedeisende gevallen - de opdrachten voor technische coördinatie en creatie gaandeweg meer van elkaar te scheiden en de opdracht van de technisch coördinator dus steeds meer te beperken tot de technische realisatie en de totale coördinatie. Op die wijze kan de overheid beter haar voordeel doen bij de creativiteit die de betere reclamebureaus in huis hebben, en krijgen deze bureaus meer kansen om ook voor de overheid te werken.

6.2.2 Voor de meeste communicatiebureaus is deze nieuwe aanpak even wennen, en de ervaring van de voorbije jaren heeft geleerd dat het water tussen de reclamewereld en de overheid soms nog behoorlijk diep kan zijn. Dat valt zowel aan de kant van de bureaus als aan die van de overheid te noteren. Reclamebureaus hebben vaak geen weet van offerteprocedures die door de overheid uitgeschreven worden (omdat zij de publicatiekanalen van de overheid niet raadplegen); zij kennen onvoldoende de te volgen procedures bij overheidsopdrachten en onderschatten het belang van de formele regels die daarbij gelden; zij verdenken soms de overheid van favoritisme, en wanneer zij voor het eerst met een offertevraag van de Vlaamse overheid te maken krijgen, zijn zij niet vertrouwd met de inschakeling van een technisch coördinator en de nieuwe taakverdeling die dit met zich brengt. De overheid van haar kant spreekt in haar bestekken nog steeds een taal die de bureauwereld niet kent of soms fout verstaat, bij de eisen die zij stelt houdt zij onvoldoende rekening met de werkwijze en commerciële contraintes van de bureaus.

Daarom zijn het voorbije jaar stappen gezet om de Vlaamse reclamesector te informeren over de mogelijkheden die de Vlaamse overheid biedt en de modaliteiten van de samenwerking. Daartoe zijn de reclamevakbladen ingeschakeld en werd ook contact gezocht met de B3A (Belgian Association of Advertising Agencies). Aangezien er voor de reclamewereld geen federatie erkend is, is deze vereniging, die een zeer aanzienlijk aantal (vooral grotere) Belgische reclamebureaus vertegenwoordigt, de aangewezen - en overigens enige - gesprekspartner. De B3A heeft zeer positief gereageerd op de toenaderingspogingen vanuit het mi-

nisterie, en de basis is gelegd voor een regelmatig overleg. Dit overleg zal evenwel steeds een informeel en vrijblijvend karakter hebben, de B3A treedt immers niet op als officieel vertegenwoordiger van de reclamesector. Doch alleen al om de ideeën en procedures die de Vlaamse overheid in verband met reclameopdrachten ontwikkelt, te kunnen toetsen aan wat bij de sector zelf leeft en haalbaar is, vormt zo'n informeel overleg een serieuze stap vooruit. Het is duidelijk dat de uitbouw van samenspraak met de reclamewereld ook in het komende jaar een belangrijk aandachtspunt voor de mediacommunicatie van de Vlaamse overheid wordt.

6.3 Begeleiding van mediacampagnes

6.3.1 Behalve de hierboven aangehaalde ondersteuning is het voorbije jaar op nog heel wat andere vlakken werk gemaakt van een systematische begeleiding van de informatie- en sensibiliseringscampagnes van de Vlaamse overheid. Het is de bedoeling deze verschillende vormen van ondersteuning en begeleiding verder uit te bouwen tot een geïntegreerd aanbod. Deze begeleiding is des te belangrijker omdat het vaak diensten met weinig of geen ervaring in deze sector zijn, die zich door omstandigheden verplicht zien een campagne te initiëren en tot een goed einde te brengen. Hun gebrek aan expertise dient gecompenseerd door een adequate ondersteuning vanwege de centrale communicatiespecialisten.

Op 21 oktober 1998 is trouwens voor 55 geïnteresseerde communicatieverantwoordelijken van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse openbare instellingen een studievoormiddag georganiseerd over de aanpak van multimediale campagnes. Aan deze studiedag werd meegewerkt door de reclamesector zelf, via de B3A. Zowel het aantal inschrijvingen als de actieve inbreng van de deelnemers illustreerden ten overvloede de nood aan praktische vorming over dit onderwerp.

6.3.2 Het bestek is de hoeksteen van elke campagne. De ervaring wijst nochtans uit dat de opmaak van het bestek vaak niet de aandacht krijgt die zij verdient, zodat nogal wat bestekken niet tot

het beste resultaat leiden. Een bestek waar hard over nagedacht is, kan bij de uitvoering nochtans heel veel fouten, problemen en misverstanden vermijden. Het voorbije jaar is daarom naar aanleiding van enkele concrete informatiecampaagnes extra werk gemaakt van de redactie van de bestekken en is de praktische uitvoering ervan met meer dan gewone aandacht gevolgd. Dit is de eerste stap in de uitbouw door de afdeling Communicatie & Ontvangst van een reeks voorbeeldbestekken voor verschillende soorten campagnes ten behoeve van elke dienst of kabinet die voor de uitdaging staat een campagne op te starten. Met opzet wordt hier niet de term “modelbestekken” gebruikt. In geen geval kunnen deze voorbeeldbestekken immers blindelings overgenomen worden, daarvoor verschillen doelstelling en omstandigheden van de verschillende campagnes onderling te veel. Doch de voorbeeldbestekken zullen telkens als stramien gebruikt kunnen worden voor het noodzakelijke denk- en discussiewerk dat tot het eigenlijke bestek moet leiden.

Dit denkwerk moet gebeuren door de dienst die voor de campagne verantwoordelijk is, doch hij wordt daarin best begeleid door de communicatiespecialisten van het ministerie. Het denkwerk heeft enerzijds betrekking op inhoudelijke vragen : welke doelstelling(en) beoogt de opdracht en welke doelgroep moet de campagne bereiken, een klare formulering van de boodschap,... Anderzijds dienen ook technische knopen doorgehakt : welke criteria zullen gelden bij de beoordeling, welke eisen worden gesteld aan het bureau, welke rapportering dient minimaal voorzien,... Eén der voornaamste technische keuzen die gemaakt moeten worden, is die van de procedure. Bij gebrek aan kennis van de alternatieven kiest men te gemakkelijk voor een offerteaanvraag, die nochtans ernstige beperkingen inhoudt, terwijl in geval van een multimediale campagne of strategisch communicatie-advies een onderhandelingsprocedure vaak meer mogelijkheden biedt. Deskundige begeleiding is bij deze keuze van het grootste belang. De diensten die bevoegd zijn voor de overheidsopdrachten, hebben vooral expertise inzake de traditionele overheidsopdrachten (openbare werken, leveringen van goederen en logistieke diensten) maar hebben weinig

ervaring met reclamecampagnebestekken en kunnen hier weinig ondersteuning bieden.

Het voorbije jaar is niet alleen aandacht gegaan naar bestekken voor gewone reclamecampagnes waar de klemtoon vooral ligt op de creatie van campagnebeelden en de productie van begeleidende producten. Er is ook werk gemaakt van bestekken voor opdrachten die zich situeren in de sfeer van strategisch communicatie-advies en begeleiding van de communicatie bij langlopende infrastructuurprojecten. Dat was met name het geval bij voorgenomen projecten van integraal waterbeheer met substantiële gevolgen voor de betrokken bevolking.

6.3.3 Ook de traditionele methodes voor de beoordeling van offertes zijn gericht op de weging van vooral kwantitatieve elementen, en helemaal niet geschikt voor de beoordeling van voorstellen waarvan vooral de kwaliteit en creativiteit gewogen moeten worden. Daarom is gezocht naar een meer aangepaste beoordelingsmethode, en men is uitgekomen bij de door VUB-vorsers ontwikkelde zgn. Argusmethode. Deze methode is ondertussen in 1998 reeds verscheidene keren met succes toegepast bij de beoordeling van complexe offertes, w.o. verscheidene campagne-offertes. Argus is een kwalitatieve multicriteria-analyse die rekening houdt met het feit dat meerdere criteria die bij de evaluatie van een offerte een rol spelen, enkel op een ordinale schaal beoordeeld kunnen worden. Argus beoordeelt elke offerte voor elk criterium met alle andere offertes; daartoe wordt elk criterium vooraf onderverdeeld in subcriteria, die samen een volledige beoordeling van de offertes mogelijk maken. Voor de verwerking van al deze deelbeoordelingen wordt gebruik gemaakt van een softwareprogramma. De afdeling Communicatie & Ontvangst heeft de nodige stappen gezet om deze software verder te laten verfijnen, en heeft ook een handleiding voor het gebruik van Argus gepubliceerd en verspreid binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Alles bijeen is Argus een vrij omslachtige methode, die toch enige oefening vergt. Doch zij garandeert wel een in de gegeven omstandigheden zo objectief mogelijk resultaat, dat minder het gevaar loopt in vraag gesteld te worden

dan bij andere beoordelingstechnieken. De zorg is thans om de toepassing van deze vrij omslachtige methode zo te vereenvoudigen, dat de drempel voor niet-ingewijden om er gebruik van te maken voldoende laag komt te liggen.

Een andere vorm van ondersteuning die de communicatiespecialisten van het ministerie bieden bij de evaluatie van offertes, is de deelname aan jury's voor de beoordeling ervan. De informatieambtenaar en stafleden van de afdeling Communicatie & Ontvangst worden daartoe steeds meer uitgenodigd. De hierbij opgebouwde expertise komt niet alleen de beoordelingen zelf ten goede, maar vormt een belangrijke insteek voor de opmaak van voorbeeldbestekken.

6.3.4 De informatieambtenaar streeft ernaar de campagnes niet enkel in de fasen van bestekopmaak en offertebeoordeling te (laten) begeleiden. Ook in het prille beginstadium, wanneer het concept van de campagneopdracht uitgetekend moet worden, en tijdens alle fasen van de uitvoering is begeleiding door ervaren communicatiedeskundigen aangewezen. Wat de conceptuele uitwerking betreft : ook hier geldt de vaststelling dat men te vaak meteen in de termen van concrete campagneproducten en -media denkt, zonder zich vooraf de vraag gesteld te hebben welke doelstelling die producten moeten dienen en welke doelgroep zij moeten bereiken. De eigen communicatiespecialisten van het ministerie kunnen in de latere fasen ook adviseren bij de mediaselectie, suggesties doen voor het inschakelen van ondersteunende kanalen zoals Vlaamse Infolijn of Internet en het genereren van gratis redactionele aandacht in de media, erop toezien dat de coördinatie met deze bijkomende kanalen geen problemen oplevert, en instaan voor de monitoring van de door het reclamebureau geleverde producten en dienstverlening. Kortom, zowel bij de sturing van de campagne als bij de kwaliteitsbewaking kunnen zij een essentiële rol spelen.

6.3.5 Als verantwoordelijke voor de centrale media-aankoop van de Vlaamse overheid moet de informatieambtenaar mee de definitieve adverte-

ties goedkeuren, hij is dus redactioneel mede-eindverantwoordelijke voor de advertenties. Hij ziet er daarbij op toe dat de advertenties voldoen aan elementaire huisstijlregels en niet ingaan tegen de goede smaak en de algemene beeldvorming van de Vlaamse overheid. Hij gaat na of de informatie correct is, en waakt in het bijzonder over het correcte taalgebruik en de maximale verstaanbaarheid van de teksten. Vooral op dit laatste punt poogt hij gaandeweg de lat hoger te leggen. Er dient immers vastgesteld - zonder daarbij ook maar in het minst te willen veralgemenen ! - dat de voorgelegde ontwerp teksten van overheidsadvertenties en -mededelingen, ook wanneer zij door professionele reclamebureaus aangeleverd worden, vrij vaak kwalitatieve bijsturing behoeven. De informatieambtenaar doet telkens waar nodig concrete suggesties voor tekstverbetering. De wijze waarop met die suggesties omgesprongen wordt, varieert, occasioneel worden zij niet in dank afgenomen. Zij worden trouwens zelden of nooit dwingend opgelegd. De informatieambtenaar zal blijven grote aandacht besteden aan deze redactionele begeleiding van advertenties, doorgedreven kwaliteitscontrole is ook bij deze snelle vorm van voorlichten geen overbodige luxe.

6.4 Realisatie van regeringsmededelingen

Hoewel regeringsmededelingen niet echt thuishoren in een hoofdstuk over mediacampagnes, worden zij hier toch aan de orde gebracht. Het voorbije jaar heeft de afdeling Communicatie & Ontvangst immers een procedure ontwikkeld om de snelle realisatie van regeringsmededelingen en TV-spots mogelijk te maken en daarbij niettemin de regelgeving op de overheidsopdrachten strikt te respecteren. Al blijft de kostprijs voor de aanmaak daarvan doorgaans onder de minima waarboven deze wetgeving vaste (en tijdrovende) procedures voorziet, toch dient steeds de markt geraadpleegd vooraleer de productieopdracht uitbesteed kan worden. Omdat regeringsmededelingen vaak maar op korte termijn gepland worden, moet de aanmaak ervan en dus ook de uitbesteding snel kunnen gebeuren. De door de administratie uitgewerkte procedure

voorziet dat een tiental productiehuizen schriftelijk uitgenodigd worden voor een mondelinge briefing. Deze productiehuizen worden geselecteerd op basis van de specifieke eisen voor de opdracht, hun specialisaties, een evaluatie van vorige deelnames enz. De deelnemende productiehuizen krijgen na de briefing enkele dagen de tijd om een offerte met creatief voorstel in te dienen. De voorstellen worden beoordeeld door een jury van interne communicatiespecialisten, waarop de gunning snel kan aansluiten. Reeds verscheidene keren is deze werkwijze met succes toegepast, in opdracht van verscheidene ministers van de Vlaamse regering.

Overigens bracht 1998 nog een nieuwigheid wat de regeringsmededelingen betreft. Voor het eerst werden regeringsmededelingen ook uitgezonden op de commerciële omroep VTM. Dat gebeurde tegen betaling en binnen een gewoon reclameblok na het avondnieuws. De spits werd afgebeten door de minister-president met een regeringsmededeling aan de vooravond van de feestdag van de Vlaamse Gemeenschap op 11 juli 1998.

7 Informatie- en sensibiliseringscampagnes

7.1 Advertentiebeleid en communicatieprioriteiten van de Vlaamse regering

In het kader van het Protocol Steun aan de Geschreven Pers dat de Vlaamse regering en de Vlaamse dag- en weekbladsector afgesloten hadden voor de periode 1993-1997, was door de Vlaamse regering een selectieprocedure ingesteld waarbij alle afdelingen en kabinetten voorstellen konden indienen voor de besteding van het centrale mediabudget. In 1998 werd van deze procedure afgestapt. In het najaar van 1997 was de Vlaamse regering tot het inzicht gekomen dat het aangewezen was de klemtonen van haar beleid veel gericht te communiceren, haar overkoepelende communicatie dus strenger te beperken tot een paar centrale beleidsprioriteiten en daar uitgebreider over te communiceren. Daarvoor moest een einde komen aan de verdeling van het centraal advertentiebudget over een groot aantal grotere en kleinere campagnes. Dit betekende meteen het einde van het derde-betalersysteem waarbij kabinetten en administratie vlot konden putten uit een communicatiebudget dat niet aan hun begrotingsprogramma gekoppeld was. Tegelijk duurde het nog tot diep in 1998 vooraleer een nieuw samenwerkingsprotocol afgesloten kon worden met de geschrevenperssector, waardoor de overgangsperiode tussen oud en nieuw protocol vrij lang uitliep.

Het gevolg was dat de selectieprocedure bij de afloop van het oude protocol vervangen werd door een ad-hocbesluitvorming waarbij over de toewijzing van een budget aan mediacampagnes telkens individueel beslist werd door de Vlaamse regering voor wat de grotere campagnes betreft, en de minister-president (bevoegd voor de coördinatie van het voorlichtingsbeleid) voor de kleinere campagnes. Het lijkt aangewezen dat de nieuwe Vlaamse regering die na 13 juni 1999 aantreedt, zich diepgaand zal beraden over de wijze waarop zij haar communicatiebeleid en de besteding van haar cen-

traal mediacommunicatiebudget zal stroomlijnen in functie van haar totale beleid. Dit kan uitmonden in een nieuwe en transparante selectiewijze, die enerzijds direct inspeelt op de communicatieprioriteiten van de Vlaamse regering, maar anderzijds de ministers en administratie toch ook de mogelijkheid geeft projecten die zeer nauw op deze prioriteiten aansluiten, in te brengen voor bijkomende ondersteuning vanuit het centrale mediabudget (en dus ook integratie in de totale communicatieaanpak). Dit laatste mag er evenwel nooit toe leiden dat de betrokken ministers en ambtenaren nalaten bij de budgettering van deze projecten eigen communicatie-inspanningen te voorzien en in te calculeren. Selectieve toegang tot een centraal budget mag niet interfereren met de elders in dit Jaarverslag (zie hfst. 18.2, p.72-73) vurig verdedigde budgettaire responsabilisering van alle kabinetten en leidinggevende ambtenaren inzake voorlichting.

7.2 Voornaamste campagnes

Overeenkomstig de conclusies van de bezinning over haar communicatiebeleid heeft de Vlaamse regering er het voorbije jaar voor geopteerd belangrijke middelen uit het centrale mediabudget vrij te maken voor twee zeer grote campagnes. De ene was de campagne "Waar jij voor gaat, daar staat de Vlaamse overheid achter", waarop dieper ingegaan wordt in hfst. 8.2 (pp.34-36). De tweede was de campagne Impuls in verband met het Stedelijk Beleid, waarover hieronder meer.

Daarnaast zijn het voorbije jaar nog een aantal grotere of kleinere andere campagnes gevoerd. Het vrij lang uitblijven van het nieuwe samenwerkingsprotocol met de Vlaamse dag- en weekbladsector was er wel mee verantwoordelijk voor dat hun aantal niet nog hoger lag. Een belangrijke klemtoon vormde de sector wetenschapsbeleid, met verschillende fasen van de sensibiliseringscampagne "Durf Innoveren" ter ondersteuning van het innovatiebeleid van de Vlaamse regering, een campagne ter

bekendmaking van de Vlaamse Wetenschapsweek, en advertenties ter ondersteuning van de technologiebeurs FTI Technoland. De lancering van de Vlaamse Infolijn ging gepaard met een multimediale campagne, die overigens in het na-jaar 1999 een vervolg kent. Ook de Vlaanderen-dag op 21 maart 1999 werd ondersteund door een multimediale campagne. Op het vlak van het tewerkstellingsbeleid was er op grote schaal mediabekendmaking van de eerste Openprojecten-dag voor initiatieven met laaggeschoolden en langdurig werklozen, en advertenties ter ondersteuning van de Vlaminov-maatregel, de vermindering van de onroerende voorheffing voor bedrijven die hun werkgelegenheid op peil hielden of verhoogden. De nieuwe verzekering tegen inkomensverlies voor mensen die een woning kopen of bouwen, mocht rekenen op advertentieondersteuning, en er waren campagnes in verband met de Kinderrechten en naar aanleiding van Wereld-AIDSdag. Ten slotte was er ook een campagne om Vlamingen ertoe aan te zetten in Brussel te wonen.

Een opvallende evolutie was alleszins (cf. hfst. 6.1.2, p.25) dat het aantal echt multimediale campagnes, met zowel printadvertenties als spots op radio of tv, op korte tijd heel sterk toegenomen is. Ongetwijfeld heeft dit mee te maken met zowel de uitbreiding van de centrale media-aankoop tot de audiovisuele media als met de afschaffing van de vlotte toegang tot het centrale budget voor advertenties in de geschreven pers : terwijl campagnes vroeger veelal beperkt werden tot het bedrag dat men na de selectieprocedure toegemeten kreeg uit het centrale budget voor advertenties in de dag- en weekbladen (en weinig aanvragers zich de moeite getroostten om bijkomende middelen te voorzien), zijn ministers en kabinetten die een campagne willen opstarten, nu veel meer aangewezen op eigen initiatief en denken zij niet langer volgens de logica van het vroegere protocol tot de geschreven pers.

7.3 Campagne “Impuls” in verband met stedelijk beleid en kansarmoedebeleid

In het vorige Jaarverslag (p.19) is reeds ingegaan op de grootschalige multimediale informatie-campagne die de Vlaamse regering in 1998 gevoerd heeft in het kader van haar beleid ter verbetering van de stedelijke leefomgeving, één van de beleidsprioriteiten van de vorige Vlaamse regering. Om de primaire doelgroep van deze campagne, nl. de bewoners van de achtergestelde buurten, met daarbij heel wat kansarmen, te bereiken, werd gekozen voor een combinatie van tweemaal elf wekelijks uitzendingen van vijf minuten op alle regionale televisiezenders, telkens voorafgegaan door ondersteunende artikelen in de regionale huis-aan-huisweekbladen. Elke aflevering van het programma “Impuls” was gewijd aan één belangrijk aspect van het stedelijk beleid en het kansarmoedebeleid en bestond uit twee delen : het eerste behandelde het onderwerp vanuit het beleidsstandpunt, de tweede helft belichtte hetzelfde onderwerp aan de hand van een concreet project dat in de regio gerealiseerd wordt met geld van de Vlaamse overheid.

Wegens de omvang van de campagne en het vernieuwende karakter van haar aanpak, verdienen de resultaten van het dubbele onderzoek dat het opiniepeilingsbureau Sobemap deed naar de bekendheid en weerklink van de campagne bijzondere aandacht. Sobemap benaderde het gegeven zowel kwantitatief als kwalitatief. Bijna 39 % van de totale bevolking (van vijftien jaar en ouder) bleek het programma “Impuls” te kennen, en 28 % van de ondervraagden herinnerde zich al minstens één aflevering van het programma gezien te hebben. Bijna 8 % van de hele bevolking (dat is 367.000 Vlamingen) had de uitzending van het afgelopen weekend bekeken - dat is net evenveel als het gemiddeld aantal kijkers van “De Zevende Dag”, een ander weekendprogramma. Van de kijkers vond 72 % de behandelde onderwerpen (zeer) interessant en waardeerde 76 % de wijze waarop de onderwerpen aangepakt werden als goed tot zeer goed geslaagd. Bijna 7 op 10 ondervraagden herkennen de Vlaamse overheid duidelijk als initiatief-

nemer voor het programma. Gemiddeld 57 % zei zeker nog naar toekomstige uitzendingen te zullen kijken, en 28 % dat waarschijnlijk te zullen doen, en respondenten met een lager opleidingsniveau en uit de lagere inkomensklassen reageerden op dit punt trouwens positiever dan het gemiddelde. Ook de combinatie tv/huis-aan-huisblad kreeg goede punten.

De cijfers zijn weliswaar niet spectaculair, maar toch heel bemoedigend, zeker voor wat de prioritaire beoogde doelgroep betreft, en geven een richting aan waarin verdergewerkt kan worden. Zij maken duidelijk dat de hier toegepaste redactionele benadering met een sterk regionale invalshoek erg goed gewaardeerd wordt, en dat gebruik maken van de regionale print- en audiovisuele media alleszins voor deze doelgroep de juiste communicatiemix is. Wellicht is dit zelfs de enige communicatiemix en aanpak die bij een publiek van laaggeschoolden en laagverdieners zo'n positieve houding tegenover een overheidscommunicatieproduct kan uitlokken. Daar staat wel de hoge kostprijs van deze campagne tegenover, 59 miljoen voor mediaruimte en productie samen. 22 weken lang elf verschillende programma's realiseren - telkens voor elke regionale omroep immers een verschillend product - kan niet anders dan duur zijn. Het is dan ook een aanpak die - noodgedwongen - slechts zeer selectief toegepast zal kunnen worden.

8 Institutionele communicatie

8.1 Huisstijl van de Vlaamse overheid

8.1.1 Op 12 mei 1998 keurde de Vlaamse regering haar vernieuwde grafische huisstijl goed en legde zij enkele principes in dit verband vast. De huisstijl is van toepassing op de Vlaamse regering, de Vlaamse ministers en hun diensten, d.w.z. het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. In het Jaarverslag 1997 is reeds uitgebreid op de herstyling ingegaan, zodat een korte samenvatting van de voornaamste principes hier kan volstaan.

- De gestileerde leeuw blijft het centraal element van de huisstijl. De departementen, administraties en afdelingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap mogen buiten de gestileerde leeuw voortaan geen ander logo of embleem meer gebruiken.
- Elk departement behoudt zijn afzonderlijke kleur; de Vlaamse regering en de ministeriële kabinetten krijgen grijs als steunkleur; de Gaillard-letter maakt plaats voor de ruimer beschikbare Garamond.
- De uitgebreide adressering met meerdere niveaus (ministerie, departement, administratie, afdeling, vaak ook nog een cel) wordt vervangen door een adressering met slechts twee administratieve niveaus: het hoogste, dat van het ministerie, en het laagste functioneel bevoegde (en voor de burger relevante) niveau, de afdeling. Dit geldt niet alleen voor de briefwisseling maar ook voor publicaties, advertenties en naamplaten. Alleen in uitzonderlijke gevallen kan er een derde niveau bij.
- Het wagenpark van het ministerie krijgt gaandeweg uniform een gele kleur. Het opschrift wordt beperkt tot "Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap".
- De controle op de naleving van de huisstijl wordt expliciet toegewezen aan de administratie

Kanselarij en Voorlichting van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

8.1.2 De invoering van de vernieuwde huisstijl gebeurde in het najaar van 1998. Met het oog op de bekendmaking ervan was binnen het ministerie een brochure van 84 pag. met voorbeelden van de verschillende toepassingen verspreid. De invoering werd evenwel bemoeilijkt en vertraagd door twee factoren.

Vooreerst riep de beperking van de adressering tot twee administratieve niveaus - voorspelbaar - her en der weerstand op. In een aantal gevallen volstaan twee niveaus immers niet om voor de buitenwereld het takenpakket van een afdeling duidelijk af te bakenen - zo is er bijv. in meerdere departementen een afdeling Algemene Administratieve Diensten, zodat de beperking tot de vermeldingen van ministerie en afdeling hier niet volstaat. Daarom werd enerzijds de oefening gemaakt om de benaming van enkele afdelingen aan te passen in functie van de beperking tot twee niveaus. En anderzijds werd een beperkte lijst opgemaakt van de geledingen die de toelating krijgen om drie niveaus te hanteren in hun adressering.

De grootste hinderpaal vormde evenwel de informatica. Alle brieven dienen voortaan immers opgesteld op basis van sjablonen die op de pc's geïnstalleerd moeten worden. Op deze wijze kan vermeden worden dat er zoals vroeger 478 verschillende briefhoofden gedrukt moeten worden. Omwille van de zeer grote diversiteit aan hard- en software binnen het ministerie bleek de aanmaak en verspreiding van correct werkende sjablonen evenwel een veel complexer en verraderlijker opdracht dan oorspronkelijk ingeschat, met maanden vertraging als gevolg.

8.1.3 Een voor de brede bevolking straks wellicht nog het meest in het oog springend onderdeel van de vernieuwde huisstijl, zijn de borden die de

wegenwerken aan de gewestwegen aankondigen en toelichten. Ook voor die borden gelden voortaan vaste instructies, die in de bestekken voor de wegenwerken ingeschreven zullen moeten worden. Deze werfborden tellen nu vier horizontale balken onder elkaar. De bovenste balk geeft de opdrachtgever aan, d.i. de Vlaamse overheid; daaronder komen balken met een omschrijving van het werk (bijv. "Aanleg rotonde"), de (afgeronde) prijs, en de vermoedelijke einddatum van de werken. Door de weloverwogen beperking van de tekst moet de informatieve waarde van deze borden gevoelig stijgen, en de borden dragen nu ook bij tot de bekendmaking van de Vlaamse overheid.

Niet alleen op de werfborden heet de opdrachtgever niet langer het Vlaams Gewest, maar de Vlaamse overheid. De term Vlaams Gewest schept bij de brede bevolking alleen maar verwarring t.a.v. de Vlaamse overheid, en dient daarom maximaal vermeden in alle externe communicatie. De term "Vlaamse overheid" daarentegen raakt van langsom meer ingeburgerd, ook in het taalgebruik van de media, en scoort het best inzake herkenning. Het tweede ISPO-onderzoek van prof. Jaak Billiet naar de bekendheid van de Vlaamse overheid wees uit dat 38,1 % van de ondervraagden het begrip "Vlaamse overheid" juist of bijna juist interpreteert, en dat in totaal 57,8 % weet dat de term verband houdt met het besturen van Vlaanderen.

8.1.4 Bij de herziening van haar huisstijl had de Vlaamse regering reeds te kennen gegeven bepaalde elementaire elementen van de huisstijl ook van toepassing te willen verklaren op de Vlaamse openbare en wetenschappelijke instellingen. Op 23 maart 1999 heeft zij dit concreet vertaald in de beslissing dat deze openbare instellingen de gestileerde leeuw die symbool staat voor de Vlaamse overheid, in hun logo dienen te integreren.

De Vlaamse openbare instellingen zijn belangrijke dienstverleners van de Vlaamse overheid en bereiken veelal een heel ruim publiek - dikwijls zelfs een veel breder publiek dan de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bereiken. Elk van die instellingen heeft een eigen huisstijl en logo. Daaruit - noch vaak ook uit hun naam - blijkt niet

steeds dat zij in opdracht van de Vlaamse overheid werken, zodat mensen een belangrijk dienstverleningspakket van de Vlaamse overheid niet herkennen als een bevoegdheid van die Vlaamse overheid. Uit het hierboven reeds aangehaalde onderzoek van prof. Billiet blijkt dat de bevolking de Vlaamse overheid niet of onvoldoende associeert met de diensten die zij aanbiedt. Dat betekent ook dat men vaak niet weet voor welke informatie, problemen of dienstverlening men bij de Vlaamse overheid kan aankloppen. Met de opdracht om de gestileerde leeuw, een symbool met grote associatieve en communicatieve kracht, te integreren in de logo's van de onderscheiden Vlaamse openbare en wetenschappelijke instellingen, wil de overheid de Vlaamse uitstraling van haar dienstverlening versterken. De ingreep blijft voor wat de openbare en wetenschappelijke instellingen betreft dus beperkt tot de integratie van de leeuw in het logo, voor het overige kunnen zij hun huisstijl volkomen vrij blijven voeren.

8.1.5 De sterkte van een huisstijl ligt in de consequente toepassing ervan. Die toepassing is een opdracht voor alle geledingen van de Vlaamse administratie - wat de gestileerde leeuw betreft voortaan bovendien ook van de Vlaamse openbare instellingen. De Vlaamse regering heeft de administratie Kanselarij en Voorlichting uitdrukkelijk belast met de controle op de correcte toepassing van de huisstijl. De informatieambtenaar roept deze administratie op om, eens de technische perikelen bij de implementatie achter de rug zijn, snel een prioriteit te maken van de voortdurende en actieve monitoring van alle huisstijltoepassingen binnen de Vlaamse administratie.

8.2 Institutionele campagne

8.2.1 In de eerste helft van 1999 heeft de Vlaamse regering een grootschalige media-campagne gevoerd die tot doel had de Vlaamse overheid, haar bevoegdheden en beleidsdomeinen beter te profileren bij de Vlaamse bevolking, en op die wijze de bekendheid en het imago van de Vlaamse overheid te verbeteren. De campagne sloot enerzijds aan bij oproepen in het Vlaams Parlement om werk te maken van een betere

bekendmaking en profilering van de Vlaamse overheid. Doch anderzijds kan zij niet los gezien worden van de “moeder aller verkiezingen” op 13 juni 1999. Die dag moesten de mensen immers hun stem uitbrengen voor de parlementen van verschillende overheden, en velen onder hen wisten de verschillende bevoegdheidsdomeinen niet correct toe te wijzen aan de verschillende overheden. De campagne beoogde de mensen op een informele, niet-belerende wijze wegwijs te maken in dit kluwen van bevoegdheden, en alvast duidelijk te maken waar de jongste en misschien nog minst gekende van die overheden, nl. de Vlaamse, allemaal voor staat.

8.2.2 De eerste fase van de campagne, in januari en februari, bouwde voort op de vaststelling dat de beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid nauw aansluiten bij de concrete leefwereld van de mensen (van zorg voor jonge kinderen tot zorg voor senioren) en overliep de hele levenscyclus van de mens : als kind, opgroeiende jongere, volwassene, en senior. De campagne wou beklemtonen dat de Vlaamse overheid ten volle onderkent wat de Vlamingen in hun leven belangrijk achten en wat zij als prioriteit voor het beleid vooropstellen, en zij beklemtoonde dat de Vlaamse overheid volledig achter die prioriteiten staat en die ook tot de hare maakt. Vandaar de baseline “Waar jij voor gaat, daar staat de Vlaamse overheid achter.” Op die manier wou de campagne de mensen oog doen krijgen voor de brede waaier beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid.

Er werd met opzet gekozen voor een softe, niet-belerende aanpak, in tegenstelling tot de veel meer didactisch gerichte institutionele campagne in de aanloop naar de voorgaande verkiezingen van 1995. Naargelang de campagne vorderde, werd het informatieve karakter ervan opgedreven, maar in de eerste weken van de campagneopbouw overheerste een emotieve toon en beeldvorming. In die zin betrad de campagne een pad dat de overheidscommunicatie in België tot dan amper aangedurfd had, mede - vooral zelfs - in een doelbewuste en licht avontuurlijke poging om ook aansluiting te vinden bij een door de overheids-

communicatie doorgaans minder bediend publiek, nl. minder-hooggeschoolden en vrouwen.

Bij dit alles werd de politieke neutraliteit van de campagne scrupuleus in de gaten gehouden en elke hoera-toon gebannen. De campagne had immers niet de bedoeling om de Vlaamse regering in het zonnetje te zetten, maar om bij te dragen tot een betere herkenbaarheid van de hele Vlaamse overheid. De klemtoon lag op advertenties in dag- en weekbladen, met een vrij zware ondersteuning door een aantrekkelijke tv-spot op de commerciële en de regionale televisie, geregisseerd door de Vlaamse cineaste Patrice Toye, maker van de internationaal bekroonde langspeelfilm “Rosie”.

8.2.3 De kleinschaligere tweede fase van de campagne, tijdens de eerste helft van juni '99 en dus in de directe aanloop naar de verkiezingen, was helemaal toegespitst op het Vlaams Parlement en de verkiezing van dat parlement. Centrale boodschap daarbij was dat men met zijn stem voor het Vlaams Parlement net mee helpt beslissen over al die materies die vroeger reeds in de campagne aan bod gebracht waren en nauw aansluiten bij de dagelijkse leefwereld van de Vlamingen. Tegelijk verschenen ook advertenties om de drempelvrees voor het elektronisch stemmen weg te nemen en aan te geven waar de mensen met hun concrete vragen in dit verband terecht konden.

Ten slotte waren er ook advertenties op ruime schaal om aan te kondigen dat men de avond en nacht van 13 juni alle verkiezingsresultaten, inclusief de voorkeurstemmen, heet van de naald kon opvragen via de Vlaamse Infolijn of raadplegen via de door de administratie Binnenlandse Aangelegenheden opgezette verkiezingssite van de Vlaamse overheid. Want ook deze inschakeling van Internet en Vlaamse Infolijn vormt een onderdeel van de totale institutionele communicatie van de Vlaamse regering : zij geeft aan dat de Vlaamse overheid een prioriteit maakt van zo klantvriendelijk mogelijke informatievoorziening en daarbij kort op de bal kan spelen.

8.2.4 Voorzien wordt dat een derde en laatste fase van de campagne na de verkiezingen drie be-

langrijke momenten in de werking van het nieuwe Vlaams Parlement zal begeleiden. Ter gelegenheid van de installatievergadering op 6 juli, de bespreking van de Regeringsverklaring en de Septemberverklaring van de nieuwe minister-president zijn opnieuw advertenties gepland om het belang van deze politieke gebeurtenissen te duiden en er extra publieke aandacht voor te stimuleren.

8.2.5 De reclameregie Full Page, die continu onderzoek verricht naar de impact van advertenties in Vlaamse kranten, onderwierp ook de campagne “Waar jij voor gaat...” aan enquêtering bij lezers. Uit de resultaten ervan blijkt dat de campagne met haar meerdere opeenvolgende advertenties goed gescoord heeft. De eerste advertentie is meer dan gemiddeld opgevallen, en bij de vervolgadvertenties stijgt de herkenning tot een uitzonderlijk hoge score. Wanneer de “afzender” even van de advertentie verwijderd wordt, herkennen relatief weinig mensen (zowat één op vijf) de advertentie als een boodschap van de Vlaamse overheid, maar de advertenties van deze campagne scoren beter dan het gemiddelde voor de sector van vergelijkbare “producten”. De banksector bijvoorbeeld blijkt met eenzelfde probleem van moeilijk toewijsbare advertenties te maken te hebben. De kwalitatieve beoordeling van de campagne is positief, met duidelijke appreciatie voor de geloofwaardigheid en informatieve waarde van de vervolgadvertenties.

8.3 Vlaanderendag

Op zondag 21 maart 1999 hield de Vlaamse overheid voor het eerst open huis. Op deze zgn. Vlaanderendag zetten bijna 200 diensten en instellingen van de Vlaamse overheid tussen 10 en 17 uur hun deuren wijd open voor het grote publiek. De Vlaamse regering nam het initiatief voor de Vlaanderendag om het grote publiek op een ongedwongen wijze kennis te laten maken met de Vlaamse overheid en haar brede waaier dienstverlening, en om de mensen concreet te laten ervaren dat die Vlaamse overheid ook in hun eigen streek, dicht bij huis actief is. Via dit bij uitstek interactieve kanaal wilden de Vlaamse regering en de Vlaamse

administratie zich profileren als een open en klantvriendelijke overheid.

Bijna 200 diensten en instellingen gingen op de (vrijblijvende) uitnodiging vanwege de Vlaamse regering tot deelname in, en werkten een speciaal bezoekersprogramma uit. Slechts een kwart daarvan situeerde zich in Brussel, de overige diensten waren verspreid over het hele Vlaamse land : in niet minder dan 66 Vlaamse steden en gemeenten werkten Vlaamse overheidsdiensten mee aan de Vlaanderendag.

De opkomst overtrof alle verwachtingen : ondanks het barslechte weer vielen er 69.096 bezoeken te noteren, waarvan 32,8 % in Brussel. M.a.w. Brussel zorgde met een kwart van het aanbod voor een derde van het aantal bezoekers. Zoals te verwachten was, ging de aandacht van het grote publiek in de eerste plaats naar hetzij historische gebouwen (bijv. 4300 bezoekers voor zowel het Ontvangstcentrum van de Vlaamse regering Hotel Errera in Brussel als de gerestaureerde Sint-Pauluskerk in Antwerpen), hetzij gebouwen waarvan verwacht mocht worden dat er heel wat te zien en beleven zou zijn (Vlaams Parlement : bijna 5000 bezoekers; Vlaamse Opera in Antwerpen en Gent : samen 6000; Dienst voor de Scheepvaart in Mol: 2500, stelplaats van De Lijn in Antwerpen: 2400,...). Maar ook de puur administratieve diensten, zoals de hoofdgebouwen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap in Brussel (Boudewijngebouw, Consciencegebouw, Ferrarisgebouw en Markiesgebouw) kregen samen 6700 bezoeken te verwerken. Bij de kleinere administratieve of semi-administratieve diensten (zoals een aantal comités voor bijzondere jeugdzorg of sociale diensten bij de jeugdrechtbank) hing de publieke belangstelling in niet geringe mate af van de mate waarin de betrokken dienst actief lokale promotie gevoerd had.

Op elk der opengestelde locaties werd de bezoekers een informatiefiche over de bezochte dienst aangeboden, en naar aanleiding van de Vlaanderendag is ook de vulgariserende brochure Dag Vlaanderen. De Vlaamse overheid is er voor u verschenen, die een overzicht van de bevoegdheden en

dienstverlening van de Vlaamse overheid biedt en beknopt uiteenzet hoe de besluitvorming er ineenzit. Deze brochure kan trouwens nog steeds gratis aangevraagd worden via de Vlaamse Infolijn (0800 / 3 02 01).

De deelnemende diensten en instellingen bleken achteraf vrij tevreden over hun deelname aan de Vlaanderendag. 64,5 % van de deelnemers verklaarde zich zeer of minstens vrij tevreden over het initiatief, terwijl slechts een goeie 8 % zich ronduit ontgoocheld toonde. Bijna 40 % zou zeker opnieuw meedoen als er een nieuwe Vlaanderendag komt, en 42,5 % zou waarschijnlijk weer meedoen.

Het succes van een initiatief als de Vlaanderendag laat zich uiteraard niet louter aan dit soort cijfers aflezen. Minstens even belangrijk - hoewel dit niet expliciet onderzocht werd en dus noodgedwongen een hypothese blijft - is dat het evenement, mede door de ruime bekendmaking ervan, wellicht bijgedragen heeft tot de naambekendheid van de Vlaamse overheid en tot de beeldvorming in de publieke opinie van de Vlaamse overheid als een overheid die dichterbij de mensen staat en zich open en gastvrij opstelt.

Het zal de nieuwe Vlaamse regering toekomen uit te maken of de Vlaanderendag herhaald wordt, en zo ja, met welke regelmaat. Doch het is zonder meer duidelijk dat de ervaringen met de eerste Vlaanderendag ondubbelzinnig wijzen in de richting van herneming. Een regelmatig herhaalde Vlaanderendag kan uitgroeien tot een hoeksteen van de corporate communicatie van de Vlaamse overheid.

9 Communicatie-initiatieven voor Brussel en de Vlaamse Rand

Een jaarverslag over de communicatie van de Vlaamse regering en haar diensten kan niet voorbijgaan aan de bijzondere communicatie-inspanningen ten behoeve van twee welomschreven doelgroepen: Brussel en de Vlaamse Rand.

9.1 Brussel

In uitvoering van het Beleidsplan Brussel werd een totale Vlaamse communicatiestrategie voor Brussel uitgewerkt. Dat gebeurde onder begeleiding van een extern communicatiebureau, dat daartoe eerst een brede groep betrokkenen bijeenbracht voor een brainstormingconferentie. De communicatiestrategie is erop gericht de Vlaamse gemeenschap (d.w.z. niet alleen de Vlaamse overheid, maar de totaliteit van de Vlaamse aanwezigheid in Brussel) op een meer zichtbare en herkenbare wijze te profileren binnen de hoofdstad. Daartoe moet via verschillende mediakanalen informatie verspreid worden over alle domeinen binnen het Brusselse stadsleven waar de Vlaamse gemeenschap een bijzondere dynamiek ontwikkelt. Die informatie moet relevant, toegankelijk en aantrekkelijk zijn, in de eerste plaats voor de Brusselse Vlamingen, maar ook voor alle andere bevolkingsgroepen in Brussel.

Een eerste instrument in deze Vlaamse communicatiestrategie is de nieuwe stadskrant Brussel deze week, die het vroegere Deze week in Brussel vervangt maar ruimer opgevat is, zowel thematisch als wat de doelgroep betreft. Het nieuwe blad verschijnt op 54.000 exemplaren en wordt gratis opgestuurd naar alle belangstellenden. Anderzijds verschijnt er nu ook een meertalig maandblad Tram 81, met het Nederlands als basistaal, maar daarnaast ook bijdragen in het Frans en het Engels en ruimte voor andere “gasttalen”. Het blad richt zich tot de hele Brusselse bevolking en belandt, op 440.000 exemplaren, in alle brievenbussen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De subsidiëring van TV-Brussel wordt voortgezet, voor

zover deze regionale zender werk blijft maken van een programmatie die alle Brusselaars aanspreekt. De subsidiëring is trouwens verhoogd om via Teletekst de ondertiteling in het Frans en het Engels van alle programma's en nieuwsberichten mogelijk te maken.

Anderstalige buitenlanders die in Brussel of de Vlaamse Rand komen wonen, zijn vaak wel bereid Nederlands te leren, maar weten niet waar dat kan. Daarom is de brochure Spraakmakers uitgegeven. Zij bevat een overzicht van alle taallessen Nederlands voor volwassen anderstaligen die in Brussel georganiseerd worden. Er is ook gewerkt aan de voorbereiding van de gids Brussel, een veelkleurig mozaïek - de Vlaamse gemeenschap ontmoet u in haar hoofdstad. Deze gids verschijnt in juli 1999 in zes verschillende taalversies (Nederlands, Frans, Duits, Engels, Italiaans en Spaans) op 40.000 exemplaren. De Vlaamse overheid en alle aspecten van het Vlaamse gemeenschapsleven in Brussel, van onderwijs tot werken en wonen, stellen zich erin voor. Ten slotte was er ook een herneming van de mediacampagne ter promotie van het informatiecentrum Wonen in Brussel van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, en het project “Parlando”, dat tot doel heeft de Nederlandse taal en cultuur te promoten bij anderstaligen, en zich daarbij uitdrukkelijk tot de hele internationale gemeenschap en tot alle anderstaligen in Brussel richt.

Het is duidelijk dat de Vlaamse communicatiestrategie voor Brussel ook de volgende jaren onverminderd en wellicht zelfs nog versterkt doorgezet zal moeten worden. Het zal in dit verband aangewezen zijn de respectieve rollen van de Vlaamse overheid en de Vlaamse Gemeenschapscommissie goed af te lijnen. De nauwe verbondenheid en samenwerking tussen beide leidt immers tot een verlies aan complementariteit en grote onduidelijkheid ten aanzien van de verschillende actoren en het publiek. Het consequent doordenken en toepassen van de rol van beide instellingen in alle beleids-

domeinen zou duidelijkheid brengen in het te voeren communicatiebeleid. De Vlaamse overheid treedt daarbij op als zgn. “nationale overheid” voor gemeenschapsmateries, die Brussel als haar hoofdstad en internationaal bruggenhoofd gekozen heeft. De Vlaamse Gemeenschapscommissie profileert zich dan als lokaal-regionale instelling voor de woonstad Brussel, en zij verzorgt voor de Nederlandstaligen en geïnteresseerde anderstaligen een aanbod inzake cultuur, onderwijs, welzijn en gezondheid.

9.2 Vlaamse Rand

Naast initiatieven die reeds vroeger opgestart waren en in 1998 doorliepen (de Randkrant en advertenties gericht op buitenlanders die in de Vlaamse Rand of Brussel wonen), verdient de nieuwe brochure *Als goede burens - Vlaanderen en de taalwetgeving* een bijzondere vermelding. Met deze aantrekkelijk uitgegeven vulgariserende publicatie van 36 pagina's over de inhoud, de geschiedenis en het belang van de taalwetgeving wil de Vlaamse overheid ook de anderstaligen die in de Vlaamse Rand wonen en niet-begrijpend tegen de taalwetgeving in hun regio aankijken, inzicht in en begrip voor dit typisch Belgische gegeven bijbrengen.

De door de cel Coördinatie Vlaamse Rand van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap uitgegeven brochure overloopt de historiek van een eeuw taalwetgeving en belicht de grondwettelijke taalvrijheid en het bestaan van verschillende taalgebieden binnen ons land. Ze bespreekt de bijzondere situatie in Brussel enerzijds en de Vlaamse Rand met o.m. de faciliteitenregeling anderzijds, en geeft aan hoe het hele stelsel steunt op een uitgebalanceerd geheel van afspraken; wordt aan die afspraken en evenwichten geraakt, dan zakt het hele bouwwerk als een kaartenhuisje in elkaar, is de boodschap. Er wordt eventjes dieper ingegaan op trefwoorden zoals het territorialiteitsbeginsel, de Vaste Commissie voor Taaltoezicht en de Vlaamse Gemeenschapscommissie. De brochure legt uit waarom respect voor de eigen taal openheid voor andere talen en culturen niet hoeft uit te sluiten. Als goede burens maakt vooral duidelijk dat de taal-

wetgeving geen artificiële politieke ingreep is die op bepaalde momenten uit de lucht komen vallen is, maar integendeel parallel loopt met belangrijke democratische en sociografische evoluties in onze Belgische samenleving en precies het politieke antwoord op die evoluties vormt.

Van de brochure zijn vertalingen in het Engels, Frans, Duits, Spaans en Italiaans gepubliceerd. Die zijn en worden o.m. verspreid naar zowat 4000 anderstalige buitenlanders die in de Vlaamse Rand rond Brussel wonen, zoals dat voordien al gebeurde met de eveneens in verschillende taalversies verschenen brochure *Welkom in Vlaanderen*.

10 Coördinatie en ondersteuning van de overheidscommunicatie

De coördinatie en ondersteuning van de communicatie van de Vlaamse overheid is een continue opdracht waar de afdeling Communicatie & Ontvangst en de informatieambtenaar samen voor staan. De belangrijkste aspecten hiervan komen in de verschillende hoofdstukken van dit Jaarverslag aan bod. Dit hoofdstuk gaat slechts in op een paar facetten die elders geen plaats vonden maar het voorbije werkjaar toch bijzondere aandacht kregen.

10.1 Coördinatie van de milieucommunicatie

10.1.1 De in 1997 op initiatief van de Vlaamse minister van Leefmilieu opgerichte Stuurgroep Communicatiebeleid Leefmilieu is een forum waar de communicatieverantwoordelijken van de Vlaamse milieu-overheidsinstanties (Aminal, OVAM, VMM en VLM), de woordvoerder van de minister, de departementale communicatiecoördinator van het departement Leefmilieu & Infrastructuur en de informatieambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap elkaar ontmoeten. De Stuurgroep is een antwoord op de verregaande fragmentering van de milieuvoorlichting, die het gevolg is van de verdeling van bevoegdheden over meerdere onderling autonome overheidsdiensten. Hij heeft tot doel de coördinatie van de overheidscommunicatie inzake milieubeleid te stimuleren en synergieën op dit vlak te ontwikkelen.

De Stuurgroep kende een lagere vergaderfrequentie dan tijdens zijn eerste werkingsjaar. Hij legde zich vooral toe op de coördinatie van de jaarplanning inzake milieucommunicatie. Nadat verschillende milieu-instellingen het voorbije jaar een eigen communicatiejaarplan opmaakten, besliste de Stuurgroep begin 1999 de communicatiejaarplanning te veralgemenen en te integreren. Het is de bedoeling dat elke instelling een eigen jaarplan opstelt en daarbij gebruik maakt van de door de afdeling Communicatie & Ontvangst uitgewerkte planningsfiche, waarna deze plannen geïntegreerd worden tot een

totaal Vlaams milieucommunicatie-jaarplan. Verder besteedde de Stuurgroep nogal wat aandacht aan de uitbouw van de geïntegreerde site Leefmilieu-informatie Vlaanderen (www.mina.vlaanderen.be). De informatieambtenaar spreekt de hoop uit dat de Stuurgroep Communicatiebeleid Leefmilieu ook door de nieuwe Vlaamse Milieuminister met overtuiging ingeschakeld zal worden als centraal sturingsorgaan voor de coördinatie van de milieucommunicatie.

10.1.2 In de in 1997 met de Vlaamse regering afgesloten Milieubeleidsovereenkomst Papier engagementen de uitgeverfederaties van dag- en weekbladen en periodieke pers zich ertoe om jaarlijks voor een totale waarde van 130 miljoen fr. advertentieruimte in hun bladen ter beschikking te stellen, om op die manier het Vlaamse milieubeleid en specifiek de recuperatie van papierafval te ondersteunen. Vooraleer tot de praktische realisatie overgegaan kon worden, bleek eerst een aanpassing van de Milieubeleidsovereenkomst nodig om de uitgeverfederaties (weliswaar voor rekening van de Vlaamse overheid) te belasten met de selectie van een technisch coördinator en een reclamebureau. Er werd beslist de communicatie tijdens het eerste jaar toe te spitsen op twee campagnes, nl. de ondersteuning van de opruimactie Vlaanderen Proper op 20 maart 1999, en een campagne die de mensen ertoe zal aanzetten papierafval apart te houden. Na een open competitie werd in mei 1999 een communicatiebureau geselecteerd, zodat de advertenties van deze campagne vanaf het najaar van 1999 kunnen verschijnen.

10.2 Kwaliteitszorg bij voorlichtingsproducten

De voorlichtingsactiviteit van de diensten van de Vlaamse regering heeft de voorbije jaren een hoge vlucht genomen. Het aantal voorlichtingsproducten (van folders tot nieuwsbrieven, websites,...) is op relatief korte tijd exponentieel gestegen. De kwali-

teit ervan houdt niet altijd gelijke tred met de kwaliteit. Te vaak valt er zowel op de kwaliteit van de informatie (volledigheid, selectie, actualiteit,...) als op de voorlichtingstechnische kwaliteit (overzichtelijkheid, verstaanbaarheid, adequate mediakeuze, distributie,...) nogal wat aan te merken. Uitgaande van deze vaststelling heeft de minister-president de informatieambtenaar belast met de uitwerking van een methode voor kwaliteitscontrole en -bewaking voor alle voorlichtingsproducten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

De informatieambtenaar stelt voor prioritair twee soorten producten aan te pakken waar de nood aan kwaliteitszorg het meest acuut lijkt, nl. de vulgariserende publicaties in grote oplage (folders en brochures) en de deelsites van www.vlaanderen.be. Zowel voor de folders en brochures als voor het Internetaanbod dient, eventueel in samenwerking met externe specialisten, een methodiek ontwikkeld of een bestaande methodiek aangepast te worden die in de loop van het productieproces ingeschakeld kan worden om te beoordelen in welke mate het product geschikt is voor de beoogde doelgroep, de precieze elementen blootlegt die voor verbetering vatbaar zijn en aangeeft in welke richting de verbetering moet gaan. De methode zal laagdrempelig moeten zijn, om de verschillende afdelingen in staat te stellen ze zonder veel extra-budget of bijkomende mankracht te gebruiken. De informatieambtenaar hoopt in de loop van het komende werkjaar een concreet voorstel te kunnen voorleggen aan de departementale communicatieverantwoordelijken.

werd de klemtoon gelegd op de interne communicatie, om de eigen ambtenaren te informeren over de gevolgen van de euro. Dat gebeurde vooral met druk bijgewoonde informatiesessies, en de administratie Binnenlandse Aangelegenheden werkte voor de ambtenaren van de lokale besturen een publicatie uit met antwoorden op de meest gestelde vragen over de euro.

Anderzijds is een ontwerp van omzendbrief uitgewerkt met instructies hoe de Vlaamse overheidsdiensten in de overgangperiode tot eind 2001 in hun externe communicatie moeten omgaan met de euro. Om de bevolking vertrouwd te maken met de nieuwe munt is het immers aangewezen dat tijdens de overgangperiode ook de Vlaamse overheid in haar communicatie systematisch alle bedragen zoveel mogelijk zowel in Belgische frank als in euro uitdrukt. De omzendbrief zal aangeven hoe deze dubbelvermelding in de praktijk toegepast moet worden in de publicaties, briefwisseling en mondelinge communicatie van de Vlaamse overheid met de bevolking en met haar klanten. In de praktijk wordt een onderscheid voorgesteld: in publicaties zou altijd met een dubbelvermelding gewerkt moeten worden; bij dossiergebonden communicatie (brief, fax, telefonisch contact,...) zou de dubbelvermelding alleen gelden waar de regelgeving dit reeds toelaat. De omzendbrief zal ook ingaan op de schrijfwijze van de euro. Op het ogenblik dat de redactie van dit Jaarverslag afgesloten wordt, wordt nog gewacht op groen licht van de Vlaamse minister van Financiën voor het ontwerp van omzendbrief.

10.3 Invoering van de euro

Hoewel de invoering van de euro tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort, zijn uiteindelijk alle overheden direct betrokken partij. De Vlaamse overheid werkt actief mee aan de twee door de Federale Voorlichtingsdienst voorgezeten werkgroepen die de overheidscommunicatie in verband met de euro moeten sturen en coördineren. De eigen activiteiten van de Vlaamse administratie ter ondersteuning van de invoering van de euro gingen het voorbije jaar in twee richtingen. Enerzijds

11 Internet

11.1 Nieuwe web- en deelsites

11.1.1 Het einde van 1998 en het eerste kwartaal van 1999 werden gekenmerkt door de lancering van heel wat nieuwe websites of deelsites op initiatief van de Vlaamse overheid. Ze werden bijna stuk voor stuk geconcipieerd in de loop van vorig jaar. Het Vlaams Parlement (www.vlaams-parlement.be) bijvoorbeeld is sinds eind 1998 aanwezig op het Internet, al kwam de officiële bekendmaking er pas enkele maanden later bij de verspreiding van de wegwijs cd-rom van het Vlaams Parlement. Bezoekers kunnen op de website grasduinen in de regelgeving in wording. Ook is er informatie te vinden over de Vlaamse ombudsdienst (www.vlaamsparlement.be/ombudsdienst). De koepelsite van de Vlaamse overheid biedt in Portable Document Format (PDF) de integrale teksten aan van de Vlaamse gecoördineerde regelgeving, beter gekend als de Vlaamse Codex (zie ook hfst. 12.2, p.49). Voordien werden enkel het alfabetische trefwoordenregister en het chronologische register aangeboden, sinds kort dus ook de toegang tot de wetteksten zelf (www.vlaanderen.be/codex). Op educatief vlak werd de deelsite over de nieuwe spelling in december '98 uitgebreid met een oefen- en testmodule. Sindsdien hebben vele scholen gebruik gemaakt van deze vraagbaak. De cel taaladvies heeft plannen om het aanbod op het World Wide Web verder uit te bouwen. Tot voor kort had deze dienst enkel ambtenaren en kabinetsleden als doelgroep, straks is het ook de beurt aan de buitenwereld (www.vlaanderen.be/spelling).

11.1.2 Een volgende vaststelling: er worden steeds vaker uitgebreide websites ontwikkeld ter ondersteuning van tijdelijke evenementen. Enkele voorbeelden : ter gelegenheid van de Vlaanderendag, de Museumdag en FTI Technoland werden forse websites opgetrokken. Deze veredelde, geactualiseerde programmaprochures kosten handenvol geld. De "opbrengst" ervan valt niet meteen af te lezen aan de gebruiksstatistieken. De home-

page van de Vlaanderendagsite bijvoorbeeld verscheen amper 1459 maal op een of ander scherm. De conclusie ligt voor de hand : sites ter ondersteuning van evenementen moeten zelf óók worden gepromoot, en dat wordt meestal vergeten. De opleveringsdatum valt in vrijwel alle gevallen veel te laat, waardoor er nauwelijks sprake is van enige impact. Het bezoekersaantal is bijgevolg ondermaats, terwijl de kostprijs erg hoog ligt.

Soms is de meerwaarde duidelijker aanwijsbaar. Ter gelegenheid van de verkiezingen van het Vlaams Parlement op 13/6/1999 heeft de administratie Binnenlandse Aangelegenheden een deelsite opgesteld met de resultaten per kieskring en kanton én de voorkeurstemmen per partij. Het succes was opvallend: de deelsite is niet minder dan 30.000 keer bezocht.

11.1.3 Nogal wat lanceerdata van meer algemene sites werden afgestemd op evenementen als Vlaanderendag en FTI Technoland. Zo werd ter gelegenheid van de Vlaanderendag de Engelstalige website www.flanders.be geopend voor het grote publiek. Deze anderstalige site is in eerste instantie bedoeld voor buitenlanders op zoek naar basisinformatie over deze regio. De administratie Buitenlands Beleid die de inhoudelijke coördinatie verzorgt, zal er goed aan doen in de loop van het komende jaar meer aandacht te besteden aan potentiële aanknopingspunten voor de departementen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en voor de Vlaamse openbare instellingen.

Om de distributie van publicaties van de Vlaamse overheid te bevorderen, werd eveneens op Vlaanderendag een elektronisch besteladres opgesteld voor de bibliothecarissen en de andere gemeentelijke contactpersonen waar de Vlaamse overheid mee samenwerkt voor de verspreiding van haar folders en brochures. Zij kunnen sinds 21 maart via het Internet grotere hoeveelheden gedrukte publicaties van het ministerie van de Vlaamse Ge-

meenschap bijbestellen. De orders worden gesorteerd en doorgestuurd naar de respectieve verzendadressen binnen het ministerie. De beurs FTI Technoland fungeerde dan weer als deadline voor de nieuwe websites over innovatie (innovatie.vlaanderen.be) en gelijkheidsbeleid (gelijkekansen.vlaanderen.be).

Dergelijke sites zijn op het moment van lancering doorgaans nog niet helemaal afgewerkt. Weliswaar toonbaar als eerste versie, is een dringende bijsturing in de meeste gevallen gewenst. De vermelding "pagina in aanbouw" staat synoniem voor "onprofessioneel". Onafgewerkte gedeelten zouden enkel op ontwikkelingsservers mogen resideren, en niet op een publiek adres. Dit houdt een voorlopige beperking van de navigatiemenu's in. Nuttelose wegwijzers kunnen beter worden verwijderd.

11.1.4 De elektronische dienstverlening van de Vlaamse overheid bevat nog behoorlijk wat gaten en tekorten. Deze zijn te wijten aan de ontwikkeling ervan "aan het eigen tempo" en aan ontoereikende communicatie tussen diverse informatieleveranciers. Zo bevat de koepelsite niet minder dan drie "financiële" rubrieken (economie, fiscaliteit en financiën), die beter onder één noemer geplaatst kunnen worden, maar voorlopig nog geen enkele rubriek over cultuur of welzijn - al maakt het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur nu wel een prioriteit van de uitbouw van een eigen stek. Intussen bieden Kind & Gezin (www.kindengezin.be) en het Vlaams fonds voor de Sociale Integratie van Personen met een Handicap (www.vlafo.be) wel al een pak informatie uit deze sectoren aan.

Niet alleen binnen het ministerie blijven er trouwens lacunes. Ook bij domeinen die exclusief toegewezen zijn aan bepaalde Vlaamse openbare instellingen is een en ander vatbaar voor verbetering. BLOSO is een opvallende afwezige en ook Export Vlaanderen beschikt (nog) niet over een website. Die van de Dienst Investeren Vlaanderen of Flanders Foreign Investment Office (www.ffio.be) was vrij bescheiden en een tijdlang ontoegankelijk door verbouwingswerken. Ook andere websites, zoals

die van Toerisme Vlaanderen (www.toervl.be), zijn toe aan conceptuele herdenking.

11.2 Nieuwe tendensen

11.2.1 Een groeiend aantal deelsites richt zich exclusief tot een beperkte doelgroep. We kunnen zo langzamerhand al van een trend gewagen. Zo is er het hierboven aangehaalde project dat bibliothecarissen en contactpersonen bij de gemeentebesturen de mogelijkheid biedt via één elektronisch adres publicaties van de Vlaamse overheid bij te bestellen, of het toelageberekeningsadvies (BERTA) voor de calculatie van studiebeurzen. En er is nog meer op komst. Zo heeft de afdeling Wervingen en Personeelsbewegingen plannen om de vacatures binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap via het Internet bekend te maken, terwijl de afdeling Communicatie & Ontvangst een nieuwe communicatiemix ("Dito") voorbereidt ter ondersteuning van de lokale informatieambtenaren (zie hfst. 21.3, pp.77-78).

11.2.2 Het oprichten van elektronische loketten vormt een van de eerste stappen van de Vlaamse overheid op het pad van de tele-administratie of "electronic government". Het gaat om dienstverleningspakketten, zoals het aanvragen van formulieren, die deels of volledig elektronisch worden afgehandeld. Succesvolle voorbeelden als de WISS- en KISS-dienstverleningspakketten van de VDAB kregen begin '99 navolging: het elektronische loket van het VIZO (www.kmoloket.be) en het unieke loket van het departement Leefmilieu en Infrastructuur voor bedrijven die bouw- en milieuvergunningen nodig hebben (ondernemen.vlaanderen.be) zagen het licht.

Toch is er nog veel werk op de plank. Er is immers volop nood aan een procesbenadering, zodat de klant op één enkele plaats een beschrijving vindt van alle stappen die leiden naar om het even welke vergunning. Voorlopig wordt de fragmentering in de reële wereld veelal overgeplaatst op de elektronische omgeving. Het gevolg dat dreigt, is een explosie van elektronische loketten die elk een stukje van de puzzel bezitten. De burger riskeert op het web langs evenveel elektronische vindplaatsen te

moeten passeren als hij te voet zou doen. Dat kan niet de bedoeling zijn. Er zal dus nog serieus gepuzzeld moeten worden om alle stukken in kaart te brengen en samen te brengen in een geïntegreerde, klantgerichte website.

De Vlaamse overheid wil met haar actieprogramma en projecten rond tele-administratie de kennis-transfer tussen de huidige en nieuwe projectteams bevorderen. Een overkoepelende werkgroep is gestart met het ontwikkelen van een aantal instrumenten om opgedane ervaringen en expertise te ontsluiten voor alle diensten die van start willen gaan met een tele-administratieproject. Generieke informatie zal via de deelsite www.vlaanderen.be/teleadmin in de vorm van een vademecum ter beschikking staan van alle geïnteresseerden.

11.3 Klantgerichtheid als prioriteit

11.3.1 Oog voor het standpunt van de klant blijft een voortdurende uitdaging. Overheidsdiensten hebben nog geen lange traditie om hun diensten bekend te maken in termen van de klant (burger) in plaats van in termen van de eigen organisatie. Samenwerking tussen de verschillende overheden is hiervoor essentieel, de klant/burger is immers niet geïnteresseerd in details over de taakverdeling tussen overheden. De burger heeft recht op een geïntegreerd en gecoördineerd concreet antwoord vanwege de bevoegde overheid. De nood aan een overkoepelende elektronische wegwijzer voor informatiebronnen op het Internet van de overheid is hoog. De Nederlandse overheid heeft dat goed begrepen en pakt in september 1999 uit met een nagelnieuwe koepelsite. Deze is bedoeld om officiële sites en documenten van overheidsorganisaties (Nederlandse overheidsorganisaties en internationale organisaties waar de Nederlandse Staat aan deelneemt) beter toegankelijk te maken. De bezoekers (zowel 'gewone' burgers als professionals) zullen overheidsorganisaties en hun sites kunnen vinden door te bladeren doorheen categorie-indelingen. Bovendien wordt de website uitgerust met een zoekmachine die op full-text niveau het hele domein van de Nederlandse overheid ontsluit (www.overheid.nl).

Ook de koepelsite van de Vlaamse overheid www.vlaanderen.be moet uitgroeien tot een referentiesite. Het is de bedoeling van de verantwoordelijken voor de koepelsite om deze om te bouwen naar een bijzonder gebruiksvriendelijk instrument voor de ontsluiting van overheidsinformatie in de breedste zin. Naast de rol als informatievindplaats komt die van "webwijzer". Het verwijzen naar andere relevante bronnen wordt minstens even belangrijk als het in kaart brengen van het eigen aanbod. We moeten ons de blik van een bibliothecaris eigen maken: de koepelsite moet zich ontwikkelen tot een referentie voor wie langs elektronische weg op zoek is naar overheidsinformatie.

De nadruk moet gelegd worden op een klantgerichte benadering op basis van "need to know" informatie. Om dit waar te maken moeten drie vormen van informatieontsluiting verder worden uitgewerkt: de zoekfunctie (het find-model, cf. AltaVista), de inventaris- of indexfunctie (het browse-model, cf. Yahoo) en de vraag- & antwoordfunctie (het FAQ-model, naar "frequently asked questions"). Het is dus hoog tijd dat afstand wordt genomen van een louter "administratieve" ontsluiting van het eigen aanbod. Er is nood aan een duidelijke én volledige thematische inventaris van alle relevante overheidssites. Sommige deelsites zijn nu al zo geconcipieerd. Voor de rubriek over onderwijs (www.ond.vlaanderen.be) bijvoorbeeld zal er inhoudelijk weinig veranderen. Andere deelsites bereiden zich nu al voor op de noodzakelijke cultuurschok.

Op dit ogenblik zijn zowel de zoekfunctie als de FAQ-functie fel onderbelicht. De functionaliteit van de search engine is voorlopig beperkt tot de koepelsite zelf. Op korte termijn moet het hele overheidsdomein worden ontsloten: één zoekmachine voor de hele Vlaamse overheid, over alle overheidssites heen. Voor de uitbouw van een FAQ-catalogus (met antwoorden op vaak gestelde vragen) dient zich een interessante opportuniteit aan. Over enkele maanden zal de vraagbaak van de Vlaamse Infolijn toegankelijk zijn via het web. Deze elektronische gids wordt dan één van de vaste navigatiemethodes doorheen de koepelsite van de Vlaamse overheid. De Vlaamse Infolijn als metafoor: haar nieuwe

website is al een stap in de goede richting (www.vlaanderen.be/infolijn).

11.3.2 Een van de meest dringende aandachtspunten is een scherpe aflijning tussen de website (op het Internet) van de Vlaamse overheid en het Intranet-web van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Confidentiële informatie of gegevens die exclusief bestemd zijn voor intern gebruik, moeten uiteraard worden voorbehouden voor het intranet. Maar wat met gegevens die ook hun nut hebben voor “externen”? Zo bijvoorbeeld een gids met de telefoonnummers en e-mailadressen van alle personeelsleden, of het elektronisch aanbod van de bibliotheek van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Een exclusieve ontsluiting via het gesloten Intranet lijkt alvast niet erg zinvol. Dezelfde gegevens in tweevoud aanbieden evenmin. Een webstek op het Internet - toegankelijk vanaf het Intranet - lijkt de meest zinvolle oplossing.

11.4 Aandachtspunten voor websitebouwers

11.4.1 Al te vaak lijken professionele websitebouwers zand in de ogen van opdrachtgevers te strooien. Project managers en account managers plaatsen zich veelal te weinig in de schoenen van de klant. Zij denken onvoldoende mee met de overheidsdienst die de opdracht plaatst. De innovatiewaarde van hun voorstellen is recht evenredig aan het empathisch vermogen van hun projectleiders (account managers). Websitebouwers lijken meestal niet te denken in termen van een generieke en (binnen de organisatie) herbruikbare oplossing. Ofwel beperkt hun voorstel zich tot producten die al aan vorige klanten werden geleverd, ofwel wordt een programma op maat ontwikkeld dat onvoldoende wordt opgebouwd uit herbruikbare generieke modules. Dus worden telkens opnieuw kosten aangerekend voor het implementeren van e-mailformulieren, distributielijsten, zoekmachines, databanken, en dergelijke meer. Telkens opnieuw wordt het warm water uitgevonden (en extra aangerekend), ook al heeft de klant reeds eerder een functioneel vergelijkbare programmamodule laten ontwikkelen.

11.4.2 Een aandachtspunt voor websitebouwers is de opsplitsing van een website in 3 lagen: een grafische of presentatielaag, een inhoudelijke laag en een tussenlaag of beheerslaag. In de meeste gevallen zijn de presentatie- en inhoudslaag aanwezig, maar ontbreekt de beheerslaag. Toch is ze van belang. Het aanbrengen van (kleine) wijzigingen aan webpagina's vereist nog steeds behoorlijk wat kennis en vaardigheden. Een intelligente (databankgestuurde) oplossing kan soelaas brengen. Bovendien zou het beheersinstrument de mogelijkheid moeten bieden om aan te geven wanneer een webpagina of menu-item (niet meer) mag worden weergegeven. Een volautomatisch systeem om gegevens zonder enige menselijke interventie te publiceren, zelfs buiten de kantooruren en in de weekends. Zo'n aanpak kan voorkomen dat informatie tot na de “houdbaarheidsdatum” op de website verschijnt.

11.4.3 Websites als onderdeel van multimediale campagnes

Het is aangewezen dat bij de planning van multimediale campagnes naar gelang van het doel hetzij elektronische media worden geschraapt, hetzij uitdrukkelijk in multimediatermen wordt gedacht. De meeste traditionele reclamebureaus hebben geen kaas gegeten van de uitbouw van websites. Hun stijlontwikkeling is meestal niet compatibel met de grafische en technologische beperkingen van het Web. Een minisite ter ondersteuning van een communicatiecampagne wordt veelal gezien als een bijproduct, als een afgeleide van het gedrukte product. Het eindresultaat laat zich raden.

We zullen ons bijvoorbeeld moeten bezinnen over de zin van elektronische versies van papieren brochures. Eens te meer wordt daarin informatie herkauwd die al eerder en elders beschikbaar was. Bovendien kleeft er een niet onaardig prijskaartje aan zo'n elektronisch bijproduct. De html-versie van een gemiddelde brochure kan gemakkelijk meer dan 200.000 fr. kosten. Voor dergelijke producten kan het aanbieden van een samenvatting of abstract volstaan, met een link naar het elektronische bestelformulier. Oplossingen voor beperkte behoeften hoeven niet per definitie duur en flitsend te zijn.

Spijtig genoeg bestaat inderdaad de praktijk om aan de overheid oplossingen voor te schotelen die, hoewel geconcipieerd op maat van de websitebouwer, totaal buiten proportie zijn en een megalomaan antwoord bieden op een bescheiden vraag tot ontwikkeling van een relatief eenvoudige deelsite. De financiële implicaties zijn navenant.

11.6 IT-ondersteuning binnen het ministerie

Het uitbesteden van het informaticabeheer van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap - ook wel IT-outsourcing genoemd - heeft een vertragend, zelfs bevrozend effect gehad op de realisatie van geplande webprojecten. Sommige projecten dienden als gevolg van deze IT-outsourcing volledig buitenshuis uitgevoerd, of werden omwille van verkeerd gedimensioneerde hardware-oplossingen extern gehuisvest, zoals bijvoorbeeld de site rond de nieuwe spelling. Het technisch team dat verantwoordelijk is voor programmaontwikkeling, kan thans nog niet aan de grote vraag voldoen. Redelijke responstermijnen voor een voorstel of kostenraming ontbreken nog. Voorts impliceert het opzetten van een webproject (Intranet / Internet) een nauwe samenwerking tussen de verschillende informaticateams, zoals netwerkbeheer, serverbeheer, installatie van eindgebruikersapparatuur, programmaontwikkeling, enz. Bij het definiëren van de dienstverlening werd echter onvoldoende rekening gehouden met de Intranetomgeving en met de noden voor het Intranet.

Het is nog te vroeg om definitief uitsluitsel te geven over de gevolgen van de IT-outsourcing voor de webprojecten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Daarvoor zijn er nog te veel discussiepunten en onduidelijkheden, ook op technologisch vlak.

Hopelijk treedt er op korte termijn een versnellend effect op in het IT-outsourcingsproces en worden de cruciale, veel geraadpleegde Internet-toepassingen (zoals de databanken met de persberichten, de adressengids en de publicaties) bij de kritische toepassingen ingedeeld. De opdrachtgevers binnen het ministerie van de Vlaamse Ge-

meenschap (de interne websitebouwers) zullen samen met het ontwikkelingsteam van outsourcer Siemens (of de onderaannemers) moeten bepalen welke de niveaus van dienstverlening voor een bepaalde informatiecollectie of webtoepassing zullen zijn en wat bijvoorbeeld de maximale periodes van uitval mogen zijn. Om zo'n hoge beschikbaarheidsniveaus te garanderen is ook een aangepast robuust hardware- en softwareplatform levensnoodzakelijk en een aangepaste escalatieprocedure. Hiervoor zal ook meer moeten worden betaald.

De samenwerking tussen de technische en inhoudelijke mensen staat nog niet volledig op punt, gewoonweg omdat de technische projectleiders nog niet allemaal zijn aangeduid of omdat ze slechts beslissingsmacht hebben over een zeer klein deel-aspect. Er is nood aan één centraal aanspreekpunt (één technische beslisser) voor alle technische aspecten van projecten in een Intranet- en Internetomgeving. Ook zal voldoende gekwalificeerd personeel ingezet moeten worden om het groeiend aantal webprojecten te kunnen bemeesteren. De afstemming tussen de projecttiming van de informatiebeheerders en de timing van de technische infrastructuur blijft een ernstig pijnpunt.

11.7 Raadpleegcijfers

11.7.1 Er is binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap dringend nood aan het gebruik van eenzelfde pakket om het aantal raadpleginen van de verschillende deelsites te meten. Bij de Functionele Regionale Metadatabank voor Vlaanderen (FRED) en de administratie Binnenlandse Aangelegenheden wordt geëxperimenteerd met een statistiekenpakket, om het (vaak relatieve) succes van elektronische informatie in kaart te brengen. Door het inzetten van zo'n hulpmiddel kan worden nagegaan of de gedane inspanningen en kosten in verhouding staan tot de impact die een site heeft op de doelgroepen die men wenst te bereiken. Het management heeft immers nood aan meetbare indicatoren om te achterhalen welke informatiekanalen het meest efficiënt en meest ef-

fectief zijn om algemene of specifieke doelgroepen te bereiken.

Vlaamse overheid. Het leeuwenaandeel hiervan - zo'n 1.000 links, staat op Belgische sites.

11.7.2 Ondertussen toch een heel kleine selectie van bezoekers voor www.vlaanderen.be. Totaalcijfers voor 1998 zijn niet beschikbaar, maar er is wel een sterk stijgende tendens merkbaar : het totaal aantal opvragingen van webpagina's stijgt van 200.000 in januari 1998 tot niet minder dan 500.000 in maart 1999. Het gemiddeld aantal bezoeken per dag aan de homepage stijgt van slechts 393 in januari '98 naar 704 in december 1998, en amper drie maand later wordt al een gemiddelde van 1.276 opgetekend. Op weekdays komt zowat viermaal meer volk over de vloer dan tijdens het weekend.

De zoekpagina lokt slechts 4.000 bezoeken per maand in 1998. Het is duidelijk dat de uitbouw van een krachtige zoekfunctie een prioriteit moet worden bij de vernieuwing van de koepelsite.

De populariteit van de overzichtspagina met de persmededelingen stijgt van ruim 2.500 bezoeken per maand in januari '98 naar bijna 4.000 in december '98. Dit relatief beperkt aantal bezoekers blijft wel lang rondhangen bij de persberichten : in het najaar worden 30.000 persberichten per maand opgevraagd. En het gaat verder in stijgende lijn : in maart '99 verschijnt de overzichtspagina met persmededelingen bijna 6.500 keer op het scherm en wordt de databank erachter ruim 60.000 keer geraadpleegd.

De trouwste bezoekers van de website zijn... de eigen personeelsleden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Daarna volgen de Vlaamse universiteiten. De Belgische bezoekers zijn onbetwist nummer één, met ruim drie miljoen pageviews sinds het opstarten van de koepelsite; op de tweede plaats komen de Nederlanders met bijna 70.000 bekeken pagina's. Voor wie interesse heeft : vanuit China zijn al 437 pagina's opgevraagd, en vanuit Kenia 45.

Volgens AltaVista wordt wereldwijd vanop pakweg 1350 pagina's gelinkt naar de homepage van de

12 Publicatie van de Vlaamse regelgeving

12.1 Vlaams Publicatieblad

Decreten en besluiten zijn, zo wil het de Grondwet, pas verbindend als ze bekendgemaakt zijn. Dat gebeurt door publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad. In het Vlaams Parlement zijn de voorbije jaren stemmen opgegaan om, als een uiting van de autonomie van de Vlaamse deelstaat, de Vlaamse decreten en besluiten niet langer in het Staatsblad maar in een eigen Vlaams Publicatieblad te laten publiceren. In 1995 diende Vlaams Volksvertegenwoordiger Paul Van Grembergen een voorstel van decreet houdende instelling van een Vlaams Publicatieblad in. Nadat over het principe van zo'n Publicatieblad reeds in 1997 gedebatteerd was in de Commissie voor Staatshervorming, Algemene Zaken en Verzoekschriften, legde de minister-president in 1998 een omstandige technische nota met een aantal aandachtspunten betreffende een Vlaams Publicatieblad voor aan het Vlaams Parlement. Hieronder enkele conclusies van deze nota.

De vervanging van het Belgisch Staatsblad door een Vlaams Publicatieblad als officiële bekendmaking van de Vlaamse regelgeving hoeft juridisch geen probleem te vormen, maar er is wel een wijziging van de Bijzondere Wet tot Hervorming der Instellingen (BWHI) voor nodig. Bovendien is het dan aangewezen de eveneens in de Bijzondere Wet ingeschreven verplichting om de decreten en besluiten in het Frans te vertalen af te schaffen. Het afschaffen van de vertaalplicht zou trouwens een aanzienlijke verkorting van de publicatietermijn meebrengen.

De uitgave van een Vlaams Publicatieblad zou een belangrijke bijkomende investering voor de Vlaamse overheid betekenen. Nu hoeft zij immers niet te betalen voor de publicatie van haar teksten in het Belgisch Staatsblad. Hoe groot die investering zou zijn, kan niet zonder meer beantwoord worden. Een en ander hangt immers sterk af van de formule waarvoor gekozen wordt (uitgave in papieren of

elektronische vorm, uitgave in eigen beheer of uitbesteding van het geheel of delen van de aanmaak,...), en de vergelijking met de kosten voor de aanmaak van het Belgisch Staatsblad gaat om verschillende redenen niet op. Om toch een indruk te geven van de omvang van de opdracht : in 1997 publiceerde het Staatsblad 3.759 teksten van de Vlaamse overheid, gaande van decreten tot omzendbrieven en errata. Die telden samen 9.820 pagina's (d.i. gemiddeld een goeie 30 pagina's per dag, maar met grote pieken en soms zeer volumineuze publicaties), of 3.355 Staatsbladbladzijden.

Wil de Vlaamse overheid toch werk maken van een eigen Vlaams Publicatieblad, dan doet zij er goed aan dit nieuwe product van een toegevoegde waarde te verzekeren: een eigen Vlaams Publicatieblad zou ertoe moeten bijdragen dat de Vlaamse regelgeving beter kenbaar en toegankelijk wordt. Hierbij kan in minstens twee richtingen gedacht worden, nl. de coördinatie van de Vlaamse regelgeving, en de realisatie van een elektronisch Publicatieblad.

De publicatie van de regelgeving alleen is lang niet meer voldoende om de burger in staat te stellen de wet te kennen. Wetten worden onleesbaar omdat zij voortdurend verwijzen naar vroegere wetgeving, elke gemeenschap of gewest wijzigt vroegere wetten op zijn eigen manier, zodat van één tekst meerdere versies ontstaan die elk een eigen leven leiden, het aantal publicatiefouten en errata stijgt, en de techniek van de programmadecreten die de meest uiteenlopende materies tegelijk regelen, leidt tot een onoverzichtelijk kluwen. In België ontbreekt een beleid op het gebied van de terbeschikkingstelling van gecoördineerde wetgeving en reglementering. De taakverdeling op dit vlak tussen overheid en privé-uitgevers is overigens onduidelijk. Vlaanderen beschikt ondertussen weliswaar over een eigen officieuze coördinatie van de Vlaamse wetgeving, de Vlaamse Codex (zie hieron-

der). In het kader van een nieuw publicatiebeleid zal de vraag beantwoord moeten worden in hoeverre er behoefte is aan een officiële coördinatie van de Vlaamse wetgeving en welke rol de Vlaamse overheid daarbij zelf moet spelen.

Het ligt voor de hand dat naast een versie op papier het Vlaams Publicatieblad ook op het Internet geraadpleegd moet kunnen worden via een performant ontsluitings- en opzoekingsstelsel. De vraag dient zelfs gesteld in hoeverre er nog wel nood is (of straks zal zijn) aan de papieren versie. In Zweden bijvoorbeeld geldt het Internet als enig officieel publicatiekanaal voor de regelgeving; wie een papieren versie van de regelgeving wil, kan deze verkrijgen, zij het tegen betaling en later dan de Internetversie.

Ten slotte dient goed overwogen of een Vlaams Publicatieblad enkel ingeschakeld zou worden voor de publicatie van regelgeving in strikte zin. De Nederlandse Staatscourant bijvoorbeeld publiceert naast nationale regelgeving ook o.m. redactionele bijdragen, Europees nieuws, fiscaal en financieel nieuws, aankondigingen van gemeenten en provincies, jurisprudentie, recensies en personalia uit de overheidssector.

Hoewel de nota zelf geen expliciete conclusies formuleert, ligt het besluit voor de hand en verdient het volledige instemming. Alles pleit ervoor dat de discussie over een eventueel Vlaams Publicatieblad geen louter principiële en/of technische discussie mag worden, maar moet uitgaan van een totaalbenadering van de Vlaamse overheidscommunicatie, en vooral moet nagaan op welke wijze een eigen Publicatieblad een maximale meerwaarde kan verzekeren voor dat communicatiebeleid. Een eigen Vlaams Publicatieblad wordt des te zinvoller in de mate dat het inhoudelijk beter, gebruiksvriendelijker, sneller en polyvalenter is dan het Belgisch Staatsblad.

12.2 Vlaamse Codex

De administratie Kanselarij en Voorlichting van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap publiceert

sinds enkele jaren de Vlaamse Codex, dat is een gedrukte officieuze coördinatie van de Vlaamse regelgeving van 1987 tot heden. Hij bestaat uit de gecoördineerde versie van de teksten die uitgevaardigd zijn door de Vlaamse overheden, van Vlaams Parlement tot secretaris-generaal, voor zover die teksten in extenso gepubliceerd werden in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Codex telt 17 losbladige volumes op A4-formaat, een uitgebreid chronologisch en trefwoordenregister en een institutioneel deel. Hij wordt gratis verspreid binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en tegen kostprijs bij externe geïnteresseerden.

Het voorbije jaar is daarnaast werk gemaakt van twee elektronische versies van deze Vlaamse Codex. Het gaat om publicatie op cd-rom, en de Codex kan ook via het Internet geraadpleegd worden. Het wordt mogelijk de teksten zowel van de cd-rom als van het Internet te downloaden. De cd-rom zal verspreid worden via abonnementen, met vier updates per jaar. Hij zal ook nog uitgebreidere zoekmogelijkheden bevatten dan de Internetversie. Cd-rom en internetversie zullen in officieus gecoördineerde vorm alle Vlaamse regelgeving bevatten die integraal in het Belgisch Staatsblad gepubliceerd is tussen 1987 en 1999, en het is de bedoeling gaandeweg ook verder terug te keren in de tijd. De Internetversie is gratis toegankelijk. De cd-rom zal in het najaar van 1999 ter beschikking zijn.

12.3 Europees Groenboek Overheidsinformatie

Het initiatief van de Vlaamse Codex maakt duidelijk dat de Vlaamse overheid zelf investeert in de ontsluiting van haar regelgeving en dus in het bieden van toegevoegde waarde. In dit verband is het nuttig aandacht te vragen - al valt het feitelijk buiten het bestek van dit Jaarverslag - voor de publicatie van het Europees Groenboek "Overheidsinformatie: een essentiële hulpbron voor Europa - Groenboek over overheidsinformatie in de informatiemaatschappij". Met dit Groenboek wil de Europese Commissie de maatschappelijke discussie over de toegankelijkheid van overheidsinformatie op gang trekken, wat wellicht zal uitmonden in een

Europese Richtlijn terzake. Een der punten die dit Groenboek aanraakt, is precies de toepassing van de vrijemarktregels op de overheidsinformatie. Zo luidt het onder punt 99 : “Wanneer overheidsorganisaties informatieproducten met toegevoegde waarde op de markt aanbieden, kan dit een nadelig effect op de eerlijke concurrentie hebben.”

De informatieambtenaar laat opmerken dat dit uitgangspunt makkelijk tot foute conclusies kan leiden. De publicatie en thematische ontsluiting van gecoördineerde regelgeving, zoals hierboven beschreven, vormt immers een aanbod met toegevoegde waarde en past in een actief openbaarheidsbeleid, dat er precies op gericht is de toegang van de burgers tot de overheidsinformatie te vergemakkelijken. De overheid het recht ontzeggen dergelijk initiatief te nemen zou haaks staan op de verplichting die de overheid heeft tot het voeren van een actief openbaarheidsbeleid (cf. het Decreet betreffende de Openbaarheid van bestuur). De vraag is niet zozeer of de overheid informatieproducten met toegevoegde waarde op de markt mag brengen; een overheid die werkelijk openbaar en open is, moet dit doen. De vraag moet eerder zijn onder welke voorwaarden de privé-sector toegang krijgt tot de basisinformatie waarop ook de overheid zich baseert om zijn product met toegevoegde waarde te maken, en of er op dit vlak geen (misschien ongeschreven) regels bestaan die de privé-sector een feitelijk nadeel bezorgen. De discussie die moet leiden tot Europese regelgeving mag de tegenstelling die zeer goed kan bestaan tussen enerzijds de correcte toepassing van de Europese concurrentieregels en anderzijds de zorg voor maximale invulling van de actieve openbaarheid van bestuur dus niet uit de weg gaan. En in geen geval ligt het voor de hand dat concurrentiebehandeling automatisch prioriteit heeft op de openbaarheid van bestuur. Het is goed dat de Belgische autoriteiten die de totstandkoming van een Europese Richtlijn terzake zullen volgen, zich van deze problematiek goed bewust zijn.

13 Telefonische informatieverstrekking en ontvangst

13.1 Vlaamse Infolijn

Na twee jaar voorbereiding is op 10 maart 1999 de Vlaamse Infolijn officieel van start gegaan op telefoonnummer 0800 / 3 02 01. Sinds die dag kan iedereen er gratis terecht met zijn vragen over de Vlaamse overheid. In het Jaarverslag 1997 is reeds uitgebreid ingegaan op de werkingsprincipes van dit nieuw initiatief. Toch worden ze hier hernoemen, omdat zij ondertussen getoetst kunnen worden aan de praktische realisatie en de eerste werkingsresultaten. Het belang dat Vlaamse regering en Vlaams Parlement aan de Vlaamse Infolijn hechten, mag alvast blijken uit het budget dat zij ervoor vrijgemaakt hebben. Het jaarbudget bedraagt zo'n 60 miljoen fr. Daarbij moet nog de multimediale campagne geteld worden waarmee de Infolijn bij het grote publiek bekendgemaakt is.

13.1.1 De Vlaamse Infolijn is een telefonische antwoorddienst voor alle vragen over de Vlaamse overheid. Men kan er terecht met alle wegwijsvragen (bij welke dienst men moet zijn voor een bepaald probleem, coördinaten van diensten en instellingen, coördinaten ook van individuele ambtenaren), maar ook met vragen naar zgn. eerstelijnsinformatie over de dienstverleningspakketten van de Vlaamse overheid; hiermee wordt niet-dossiergebonden, vrij algemeen gehouden informatie bedoeld, die eenvoudig geformuleerd en gebruiksvriendelijk aangeboden wordt en een antwoord biedt op veelgestelde vragen. Mensen met vragen over concrete dossiers of vragen die een complexer, meer technisch antwoord vereisen, krijgen geen antwoord bij de Vlaamse Infolijn zelf, maar worden op weg geholpen naar de bevoegde afdeling of instelling. Aanvankelijk was voorzien dat de Vlaamse Infolijn de vraagsteller in zo'n gevallen steeds zou doorschakelen naar de inhoudelijk betrokken dienst, doch omdat de Vlaamse Infolijn een 0800-nummer is (zie verder) en gevreesd mocht worden dat dit nummer zou uitgroeien tot een sluikroute voor al wie systematisch gratis met de

Vlaamse overheid wil bellen, diende hiervan afgezien te worden.

Vindt de operator niet meteen het antwoord op de gestelde vraag, dan noteert hij het telefoonnummer van de vraagsteller, en wordt deze zo spoedig mogelijk teruggebeld met de correcte informatie. Men kan bij de Vlaamse Infolijn ook terecht om een exemplaar van alle folders en brochures van de Vlaamse overheid te bestellen. De Infolijn noteert de coördinaten van de vraagsteller en geeft die voor verdere afhandeling digitaal door aan de dienst die de brochure publiceert.

De Vlaamse Infolijn is ter beschikking voor alle individuele Vlamingen en inwoners van Vlaanderen. Uiteraard kunnen ook bedrijven, instellingen e.d. meer er terecht, doch zij vormen niet de prioritaire doelgroep. Ook vanuit het buitenland kan de Vlaamse Infolijn rechtstreeks opgebeld worden, op tel.nr. 32 / 2 / 553 50 70. Dit is geen gratis maar een gewoon betalend telefoonnummer. Overigens worden ook de Vlaamse ambtenaren gestimuleerd om (via een binnenlijn) gebruik te maken van de Infolijn, want ook zij worden aangesproken met vragen over de Vlaamse overheid waar zij niet altijd meteen het antwoord op kennen.

De Vlaamse Infolijn beantwoordt vragen over de héle Vlaamse overheid, dus zowel het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap als de Vlaamse openbare en wetenschappelijke instellingen, en zelfs het Vlaams Parlement. Ook vragen die betrekking hebben op andere overheden worden beantwoord, doch daarbij beperkt de Vlaamse Infolijn zich tot het geven van wegwijsinformatie. Daartoe maakt de Infolijn gebruik van informatie van de Federale Voorlichtingsdienst voor wat de federale overheid betreft. Wanneer verwezen moet worden naar een concreet gemeentebestuur, worden de coördinaten van de gemeentelijke informatieambtenaar doorgegeven. Gaandeweg moet de Vlaamse Infolijn ook wegwijsinformatie gaan ontsluiten over niet-over-

heden zoals consumentenverenigingen, adviescentra, hulpverleningsorganisaties en dergelijke meer, en op die wijze uitgroeien tot de voornaamste wegwijsinformatiebron voor Vlaanderen.

Een essentieel kenmerk van de Vlaamse Infolijn is zijn lage drempel : het moet de mensen zo gemakkelijk mogelijk gemaakt worden om te bellen naar de Infolijn. Daarom is gekozen voor een gratis 0800-nummer dat deels ook buiten de gewone kantooruren bereikbaar is, nl. elke werkdag van 9 tot 19 u., en er wordt over gewaakt de wachttijden zo kort mogelijk te houden, om te vermijden dat bellers die te lang moeten wachten, inhaken.

De Infolijn is geen klachtendienst. Klachten dienen op de eerste plaats terecht te komen bij de dienst waar ze betrekking op hebben. Pas als het daar niet lukt, komt de nieuw opgerichte Vlaamse Ombudsdienst tussen. Tussen de Vlaamse Infolijn en de Ombudsdienst zijn duidelijke afspraken gemaakt : wie bij de Vlaamse Infolijn belt met wat duidelijk geen informatievraag maar een klacht over een Vlaamse overheidsdienst is, wordt rechtstreeks doorverbonden met de Ombudsdienst, en de Ombudsdienst schakelt mensen met informatieve vragen door naar de Vlaamse Infolijn.

Voor bepaalde deelgebieden binnen de Vlaamse administratie zijn er al langer meer gespecialiseerde telefonische informatiediensten actief. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de Infolijn van het departement Onderwijs, de Wegentelefoon of de Rusthuisinfofoon. Het is helemaal niet de bedoeling dat de Vlaamse Infolijn in de plaats treedt van deze zgn. sectorale infolijnen - al kan zo'n sectorale lijn zo hij dat wil wel opteren voor integratie in de Vlaamse Infolijn. Maar in de meeste plaatsen blijven deze sectorale infolijnen gewoon bestaan en is voorzien dat de Vlaamse Infolijn ze op termijn technisch ondersteunt met de call-center-technologie.

13.1.2 De operatoren van de Vlaamse Infolijn mogen de gestelde vragen nooit uit het hoofd beantwoorden; gegevens kunnen immers snel verouderen. Voor de beantwoording moeten zij steeds het geautomatiseerde gegevensbestand van de

Vlaamse Infolijn raadplegen. Dat bestaat uit alle mogelijke wegwijsgegevens en tot kant en klare scripts verwerkte informatie. Essentieel is dat alle informatie die in het databestand opgenomen is, goedgekeurd wordt door de inhoudelijk betrokken afdeling of instelling : zowel de afbakening van wat eerstelijnsinfo is als de redactie van de scripts moet steeds gebeuren in nauwe samenspraak tussen de inhoudelijk bevoegde dienst en de redacteurs van de Infolijn. Een continue samenspraak tussen Vlaamse Infolijn en alle Vlaamse overheidsdiensten is dan ook van het grootste belang voor de goede werking van het project. Daartoe wordt bij elke administratieve entiteit van de Vlaamse overheid een contactcoördinator aangeduid en wordt met elk van die administratieve eenheden een samenwerkingsovereenkomst afgesloten. Zo'n overeenkomst beschrijft in detail wat de samenwerking tussen de dienst en de Infolijn inhoudt en hoe die georganiseerd wordt. Ze specificeert afspraken over het aanleveren en onderhouden van informatie en over de wijze waarop de vragen naar eerste- en tweedelijnsinformatie behandeld worden. Daarbij engageert de afdeling of instelling zich ook tot een minimaal kwaliteitsniveau, bijv. voor de telefonische bereikbaarheid, de afhandeling van de doorgeschakelde oproepen en de regelmatige updating van de informatie.

Een laatste bron van informatie vormen de media. Elke ochtend wordt de pers doorgenomen om na te gaan welke berichten in krant of magazine aanleiding kunnen geven tot vragen aan de Vlaamse Infolijn. Een redacteur van de Infolijn contacteert dan de betrokken dienst of het betrokken ministerieel kabinet om samen te overleggen welke informatie verstrekt kan worden en naar wie mensen eventueel doorverwezen kunnen worden voor verdere toelichting.

13.1.3 Organisatorisch bestaat de Infolijn uit twee delen : de zgn. front office is het team van telefoonoperatoren die de mensen te horen krijgen als zij bellen naar de Infolijn. Bij haar beslissing in mei 1998 om de Vlaamse Infolijn op te zetten, besliste de Vlaamse regering om de front office uit te besteden aan een gespecialiseerd call center. Dat stelt permanent een team van zeven operatoren

ter beschikking, een aantal dat in tijden van grotere drukte gemakkelijk uitgebreid kan worden. Het call center is ook verantwoordelijk voor de technische ontwikkeling van het geautomatiseerde databestand. Daarnaast is er het intern projectteam, dat bestaat uit zeven personeelsleden van het ministerie van de Vlaamse gemeenschap. Zij staan in voor de verzameling en verwerking van de informatie, voor de beantwoording van de moeilijker vragen die hen doorgestuurd worden vanuit de front office, en voor de contacten met alle afdelingen van het ministerie en alle Vlaamse openbare instellingen. Het intern projectteam analyseert ook voortdurend de gestelde vragen, om op basis daarvan het databestand aan te vullen en bij te sturen. Het is verantwoordelijk voor de globale kwaliteitscontrole van de dienstverlening. De projectleiding berust bij een personeelslid van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

De Vlaamse regering besliste om de Vlaamse Infolijn bij wijze van project op te zetten voor een periode van drie jaar (van juni 1998 tot juni 2001). De projectaanpak impliceert dat het initiatief geen vaste plaats binnen de structuren van het ministerie krijgt, en dat de personeelsleden van het intern projectteam en de projectleidster voor drie jaar overgeheveld zijn van het ministerie naar het project. Na drie jaar zal de Vlaamse regering dus moeten uitmaken of en in welke vorm de Vlaamse Infolijn verdergezet wordt. Het staat haar dan vrij te kiezen voor een verdere (gedeeltelijke) uitbesteding, of integendeel voor een definitieve verankering van de Infolijn binnen de bestaande structuren of een nieuwe dienst van de Vlaamse administratie.

De keuze voor gedeeltelijke uitbesteding tijdens de projectfase had verschillende redenen. In geval van uitbating in eigen beheer was het onmogelijk geweest op korte termijn een wijziging van de personeelsformatie rond te krijgen - en bovendien nog te implementeren - om ook de front office met eigen personeel te kunnen bemannen. Uitbesteding van de front office garandeert ook de grootste flexibiliteit om snel te kunnen inspelen op een snel evoluerend aantal oproepen en de daarmee gepaard gaande uitbreiding of inkrimping van front-office-technologie, -infrastructuur en -personeel. Uit-

besteding van de call-centeractiviteit garandeert een vooruitstrevende call-centertechnologie; investeringen zijn in deze sector na drie jaar afgeschreven en verouderd. Ook budgettair bleek gedeeltelijke uitbesteding de meest voordelige optie. Deze argumenten betekenen niet dat de Vlaamse regering na drie jaar opnieuw voor gedeeltelijke outsourcing zal hoeven te kiezen. Tegen dat ogenblik zal er immers een veel beter zicht zijn op essentiële factoren zoals het aantal oproepen en de gemiddelde duur ervan, dan het geval was bij de oorspronkelijke beslissing in 1998.

13.1.4 De goedkeuring van het project Vlaamse Infolijn door de Vlaamse regering volgde op een studiefase waarbij een extern consultant samen met de (toen nog voorlopige) projectleidster het strategisch plan en de verschillende implementatieplannen grondig uitwerkte. Toch bleken de negen maanden tussen goedkeuring van het project en de officiële start erg kort bemeten om de Vlaamse Infolijn in goede omstandigheden te laten starten. De oorspronkelijk vooropgestelde timing voor de lancering (voorjaar 1999) werd dus gehaald, doch erg nipt. Dit had te maken met de zeer grote technische complexiteit van de opdracht. Deze is uitbesteed aan het grootste call center in België, doch in de loop van de implementatie is gebleken dat het door dit bedrijf ontwikkelde kennissysteem amper volstaat om de vooropgestelde kwaliteitscriteria te halen. De software voor de multifunctionele ontsluiting van het databestand diende in de maanden voor de officiële start sterk bijgestuurd te worden, en er wordt nagedacht over de vervanging van het kennissysteem door een nieuwe en nog performanter programmatuur.

De uitbouw van het databestand werd bemoeilijkt door het ontbreken van volledige en betrouwbare telefoonlijsten voor het gehele ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en door administratieve vertraging bij de invulling van het intern projectteam. De zeer grote tijdsdruk waaronder het intern projectteam heeft moeten werken, betekende dat het zich in eerste instantie heeft moeten toespitsen op het verzamelen van een zo volledig mogelijke wegwijsinformatie en op de opleiding van de telefoonoperators, en pas in tweede instantie werk

heeft kunnen maken van de verwerking van de eerstelijnsinformatie tot klantvriendelijke scripts. Meer formele aspecten van het project zoals het afsluiten van samenwerkingsakkoorden met de diensten en instellingen dienden verdaagd te worden tot na de officiële start.

13.1.5 De klemtoon tijdens de voorbereidingsfase op het verzamelen van zo breed mogelijke wegwijsinformatie heeft zich ook vertaald in de mediacampagne bij de lancering van de Vlaamse Infolijn en in de baseline van de campagne : “Uw gids voor de Vlaamse overheid”. De campagne profileerde de Vlaamse Infolijn doelbewust als een vraagbaak voor wegwijsinformatie, en niet als een instantie waar men ook voor eerstelijnsinformatie terecht kan. Men wou op deze wijze vermijden bij het grote publiek verwachtingen te scheppen waarvan men niet heel zeker was dat men ze op korte termijn ook volledig waar kon maken. Naargelang het eerstelijnsdatabestand van de Vlaamse Infolijn vervolledigd en inzake gebruiksvriendelijkheid verfijnd wordt, zal het accent in volgende campagnes gaandeweg verlegd moeten worden.

De vrij zware multimediale informatiecampagne die de lancering van de Vlaamse Infolijn ondersteunde, omvatte advertenties in dag- en weekbladen, tv-spots op zowel openbare als commerciële omroep, 20 m2-affiches en kleine affiches. Verder zijn 500.000 folders verspreid, met daarbij telkens een sticker met het telefoonnummer van de Vlaamse Infolijn op, een sticker die men gemakkelijk op of bij zijn telefoon kan kleven. De folder is verspreid via zo'n 5000 besturen, organisaties en andere intermediairen. In de verschillende versies van printadvertentie en spot werd telkens gewerkt met concrete voorbeelden van wegwijsvragen waarmee men bij de Infolijn terecht kan. Het valt op dat net die voorbeelden achteraf bijna stuk voor stuk terugkwamen bij de daadwerkelijk meest gestelde vragen (kinderopvang, een eigen zaak opstarten,...) tijdens de eerste maanden werking. Hieruit al meteen conclusies trekken, lijkt hoogst voorbarig. Doch het zal aangewezen zijn wetenschappelijk onderbouwd te laten nagaan in welke mate de Vlaamse

Infolijn daadwerkelijk de drempel tot de overheid verlaagt en hoe ze die verder kan verlagen.

Zowat alle oproepen die de Infolijn in de eerste maanden van zijn bestaan te behandelen kreeg, waren het gevolg van de lanceringscampagne. In een tweede fase wordt echter aan een meer “structurele” bekendmaking van de Infolijn gewerkt. Zo worden bijv. met de inlichtingendienst van Belgacom afspraken gemaakt voor de systematische verwijzing van mensen met vragen voor Vlaamse overheidsdiensten naar de Vlaamse Infolijn - het blijkt immers dat dit soort verwijzingen een zeer grote foutenmarge vertoonde. De Vlaamse Infolijn beschikt nu ook over een eigen deelsite www.vlaanderen.be/infolijn, waar men vragen kan mailen naar de Infolijn. Het zal evenwel nog een hele poos duren vooraleer de Vlaamse Infolijn in alle telefoongisden opgenomen zal zijn.

13.1.6 Tijdens de eerste drie maanden sinds de lancering (10 maart - 9 juni) kreeg de Vlaamse Infolijn gemiddeld 319 oproepen per dag te beantwoorden (in totaal een kleine 24.500 oproepen). Op jaarbasis zou dit een kleine 100.000 oproepen betekenen. De gemiddelde wachttijd vooraleer de telefoon opgenomen werd, bedroeg 16 seconden, en 91 % van de oproepen werd binnen 30 seconden beantwoord; de gemiddelde gespreksduur bedroeg 1 minuut 36 seconden. 61 % van de vragen waren inderdaad wegwijsvragen en 15 % waren vragen naar eerstelijnsinformatie. Bij vier van de vijf oproepen kon de operator het antwoord meteen geven, bij één op vijf werd de vraag genoteerd en voor verdere behandeling doorgegeven aan de back office. Zeven op tien vragen had betrekking op de Vlaamse overheid, een kwart van de vragen ging over de federale overheid. Bij de vragen over de Vlaamse overheid had 32 % betrekking op het departement Leefmilieu en Infrastructuur, en een kwart op de Vlaamse openbare instellingen. Vastgesteld werd dat de registratie nog een aantal tekorten vertoonde; zowel het registratiesysteem zelf als de invoering van de registratiegegevens door de operatoren worden verder verfijnd. Op de verkiezingsavond en -nacht van 13 juni 1999 kon men bij de Vlaamse Infolijn terecht voor alle verkiezingsresultaten, ook de voorkeurstemmen

voor zover die al beschikbaar waren. Deze dienstverlening bleek zonder meer een schot in de roos : die avond en nacht kreeg de Infolijn niet minder dan 11.016 oproepen te verwerken. Ook de daaropvolgende dag waren er nog 2.751 oproepen.

13.1.7 Het strategische belang van de Vlaamse Infolijn voor het communicatiebeleid van de Vlaamse overheid kan niet voldoende onderstreept worden. Een doorgedreven registratie van alle gestelde vragen en regelmatige rapportering zal zowel de Vlaamse regering als de administratieve diensten een gedetailleerd zicht geven op de vragen die leven bij het publiek. De Vlaamse Infolijn vervult daarmee een signaalfunctie : veelgestelde vragen wijzen op een nood aan actief voorlichtingsinitiatief over een bepaalde materie.

De Infolijn biedt ook ondersteuning aan voorlichtings- en sensibiliseringscampagnes en evenementen van de Vlaamse overheid; dat deed hij in de eerste maanden van zijn bestaan al met de Vlaanderendag, de Museumdag, de Dag van het Park, de Compostmeesterscampagne van OVAM en de verkiezingen voor het Vlaams Parlement. Het is voor die campagnes een bijzonder waardevolle ondersteuning dat de Vlaamse Infolijn zonder enige bijkomende kost kan optreden als call center voor wie meer informatie over het onderwerp wil of de folder of brochure wil bestellen. Omdat het opzetten van zo'n permanent telefonisch secretariaat anders een moeilijke opdracht is die weinig diensten op een bevredigende manier kunnen invullen, en de Vlaamse Infolijn met zijn lange openingsuren bovendien een dienstverlening aanbiedt die bijna geen enkele gewone dienst zich veroorloven kan, verlaagt de Vlaamse Infolijn de drempel om informatiecampagnes op te zetten en laat zij de organisatoren toe zich nog meer toe te spitsen op de inhoudelijke kwaliteit van hun product.

De Vlaamse Infolijn vergemakkelijkt voor de burger de toegang tot de publicaties van de Vlaamse overheid en ontsluit op deze wijze een belangrijke bron van overheidsinformatie. En hij biedt ten slotte, zoals reeds eerder aangehaald, ondersteuning aan de andere infotelefoons die reeds bestaan bij de Vlaamse overheid. Zij kunnen gebruik maken van

het kennissysteem van de Infolijn en er een beroep op doen op ogenblikken dat zij hetzij overbelast hetzij zelf niet operationeel zijn.

13.1.8 Het is de bedoeling dat de Vlaamse Infolijn drempelverlagend werkt voor alle Vlamingen. Maar voor gehoorgestoorden is een telefonische informatiedienst helemaal niet vanzelfsprekend. Daarom wordt het faxnummer en e-mailadres van de Vlaamse Infolijn bekendgemaakt via het tijdschrift "Dovennieuws". De vragen die op die wijze gesteld worden, komen direct terecht bij de back office van de Infolijn. Die engageert zich om deze vragen prioritair te beantwoorden. Er is ook contact met de Federatie van Vlaamse Doven en Slechthorenden om de dienstverlening voor deze doelgroep te verbeteren.

13.2 Telefonische ontvangst

13.2.1 Een centraal georganiseerde Vlaamse Infolijn ontslaat de vele afdelingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap niet van de verplichting elk voor zich een correcte en klantvriendelijke afhandeling van de inkomende telefonische oproepen te garanderen. Om na te gaan hoe het staat met de kwaliteit van de telefoonbeantwoording, liet de afdeling Communicatie & Ontvangst in het voorjaar van 1998 door een gespecialiseerd bedrijf een analyse van de telefonische bereikbaarheid van de Vlaamse overheid uitvoeren. Het bedrijf testte de kabinetten van de Vlaamse ministers, drie grote telefooncentrales van de administratie en 97 afdelingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. De meeste oproepen naar de afdelingen werden gericht aan de zgn. dienstnummers, dat zijn de nummers waarmee een afdeling of onderdeel van die afdeling bekendgemaakt wordt in de telefoongidsen en de eigen wegwijsgidsen van het ministerie. Ziehier enkele van de meest opvallende resultaten en conclusies van het onderzoek, voor zover het de dienstnummers van de administratieve afdelingen en de rechtstreekse doorkiesnummers betreft.

De bereikbaarheid van de dienstnummers varieerde naar gelang van het departement van 85 tot 96 %, of gemiddeld voor het ministerie 87,5 %. Dit bete-

kent dat over het hele ministerie gemeten 12,5 % of 1/8 van de oproepen naar de dienstnummers niet beantwoord werd. Daarbij wordt een oproep slechts als niet beantwoord geïnclassificeerd wanneer na drie opeenvolgende pogingen binnen 15 minuten enkel een “in gesprek” of “geen antwoord” geregistreerd is, of wanneer de oproeper alleen een antwoordapparaat te horen krijgt of in een automatische wachtrij terechtkomt die meer dan 3 minuten blijft duren. Van de niet beantwoorde oproepen werd in 45,4 % van de gevallen gewoon niet opgenomen en kreeg de oproeper in 31,7 % van de gevallen alleen een antwoordapparaat te horen. Het onderzoeksbureau bestempelde deze resultaten inzake zgn. initiële bereikbaarheid als “niet tevredenstellend”, voor meerdere afdelingen zelfs “ondermaats”.

Het bureau onderzocht ook de kwalitatieve bereikbaarheid van de afdelingen, met andere woorden of de bevoegde of gevraagde medewerk(st)er daadwerkelijk bereikt wordt, hetzij via het rechtstreekse doorkiesnummer van het personeelslid, hetzij via het dienstnummer. Als norm stelde het bureau voorop dat minstens 90 % van de oproepen de medewerker in kwestie daadwerkelijk moeten bereiken. Voor de totaliteit van het ministerie wordt evenwel slechts een gemiddelde van 57,2 % gehaald; minder dan zes op tien telefonische oproepen bereiken dus de ambtenaar waarvoor zij bedoeld zijn. Te vaak duurt het overigens te lang vooraleer er opgenomen wordt. Het bureau dringt erop aan dat inkomende telefoonoproepen binnen de drie pulsen (d.w.z. beltonen afgewisseld met een pauze) beantwoord worden. Eerder onderzoek heeft immers uitgewezen dat vanaf de derde beltoon de irritatiegrens bereikt wordt.

De redenen waarom men er niet in slaagt de ambtenaar aan de lijn te krijgen, variëren, maar in driekwart van de gevallen is de ambtenaar niet of niet meer aanwezig - of toch zeker niet op zijn werkplek. Het is daarom interessant na te gaan hoe diegene die het dienstnummer bemaant, reageert wanneer diegene naar wie hij of zij doorgeschakeld heeft, niet opneemt. In goed 47 % van die gevallen neemt hij/zij geen enkel initiatief om de oproeper zo goed mogelijk verder te helpen. In bijna 28 %

vraagt men dat de oproeper op een later tijdstip zou terugbellen, en in goed 13 % wordt het rechtstreekse telefoonnummer van de gezochte ambtenaar doorgegeven. Geen van beide opties voldoet nochtans, want in geen van beide gevallen heeft de oproeper enige waarborg dat zijn volgende poging wel zal lukken. Slechts in resp. 2 en 6,5 % van de niet succesvolle oproepen wordt aangeboden dat de opgeroepen ambtenaar zelf zal terugbellen of wordt aangeboden een boodschap te noteren en door te geven. Dit betekent dat in minder dan één op tien gevallen op een werkelijk klantvriendelijke manier gereageerd wordt.

Het bureau onderzocht ten slotte de kwaliteit van de telefoonbeantwoording. Op het gebied van vriendelijkheid wordt gemiddeld goed gescoord : “de wijze van gespreksvoering is inderdaad meestal vriendelijk maar het ontbreekt duidelijk aan enthousiasme.” Opgebelde ambtenaren blijken doorgaans luisterbereid, en laten blijken dat ze op dat moment enkel aandacht hebben voor het telefoongesprek. Doch vaak is de verstaanbaarheid niet optimaal, door slechte articulatie of achtergrondgeluiden. En oproepers die wachten op of tijdens een doorverbinding, worden weinig of zelden correct begeleid, krijgen dus weinig of geen informatie over wat aan de andere kant van de lijn gebeurt. En - onderschat maar niet onbelangrijk - bij een echt klantvriendelijk telefoongesprek wacht de ambtenaar met inhaken tot de oproeper dit gedaan heeft, om de oproeper niet de indruk te geven dat hij niet welkom was. In de praktijk blijkt het echter te vaak de ambtenaar te zijn die als eerste het contact verbreekt.

13.2.2 Deze resultaten zijn, hoewel niet spectaculair slecht en zeker niet slechter dan bij vergelijkbare organisaties, toch verre van bevredigend, en het is duidelijk dat zij aanleiding moeten geven tot sterke en volgehouden bijsturing in alle departementen. Elk afdelingshoofd heeft ondertussen de gedetailleerde cijfergegevens voor zijn of haar afdeling toegestuurd gekregen, met de vraag om de technische mogelijkheden die de centrales bieden maximaal te benutten. En in samenwerking met de afdeling Vorming is de voorbereiding opgestart van vormingspakketten, zowel voor

telefonisten als voor de ambtenaren die de dienstnummers bemannen. Maar er is dringend nood aan een breed actieplan dat voor alle geledingen van het ministerie op alle aspecten van de telefoonproblematiek ingaat. Dit actieplan, dat dient uit te gaan van de afdeling Communicatie en Ontvangst, zal zowel op de organisatie van de dienstnummers betrekking moeten hebben, als op de wijze waarop de ambtenaren met telefoonverkeer omgaan.

De bereikbaarheid van de dienstnummers, die toch de telefoonnummers zijn waarmee de afdelingen zichzelf bij de buitenwereld bekend maken, moet geoptimaliseerd worden. Dienstnummers moeten tijdens de gewone kantooruren permanent bemand zijn, en in een aantal gevallen zal het nodig zijn het dienstnummer op een andere plaats te organiseren. Wie het dienstnummer bemant, moet ook voldoende weet hebben van de aan- of afwezigheid van de overige ambtenaren van de afdeling of cel. En tijdens de kantooruren een antwoordapparaat te horen krijgen op een dienstnummer - en dat is het geval bij één derde van de niet gelukte oproepen naar dienstnummers ! - is natuurlijk volstrekt onaanvaardbaar. Daarnaast kan ook veel verbeterd worden aan de wijze waarop de ambtenaren - en zeker niet alleen zij die de dienstnummers bemannen - met de telefoon omspringen. Dit kan gaan van het volstreekte prioriteit geven aan de telefoon wanneer die belt tot het zich eigen maken van goede gewoonten, zoals het inschakelen van de "volg" mogelijkheid op het toestel wanneer men niet op de eigen plaats zit. En waarom kan de kwaliteit van de telefoonbeantwoording niet ingeschreven worden in de te evalueren resultaatgebieden van de ambtenaren die de dienstnummers bedienen ?

Voor een organisatie als het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, die klantvriendelijkheid en kwaliteitsvolle dienstverlening hoog in haar vaandel schrijft, is de uitwerking en implementatie van een daadkrachtig actieplan telefonie een prioriteit van de hoogste orde - dat is ook de reden waarom dit jaarverslag zoveel aandacht besteedt aan het telefonisch onthaal. De dringende noodzaak om uitvoering te geven aan zo'n actieplan geldt voor elk van de departementen. Voor het welslagen van zo'n actieplan zal de persoonlijke inzet van elk

afdelingshoofd en leidend ambtenaar essentieel zijn, alleen wanneer de ambtelijke top zich vierkant achter de realisatie van een actieplan telefonie zet, is er echte vooruitgang mogelijk.

Ten slotte pleit de informatieambtenaar ervoor het niet bij een eenmalig onderzoek te laten, maar op geregelde tijdstippen systematisch onderzoek te blijven organiseren naar de kwaliteit van de telefoonbeantwoording bij alle diensten van de Vlaamse regering. Alleen op deze wijze is het mogelijk vooruitgang te meten en blijvend zwakke prestaties te detecteren. De kwaliteit van de telefonische ontvangst is te essentieel om met minder genoegen te nemen.

14 Educatieve werking

Het in 1996 opgestarte educatieve project “De kracht van je stem” heeft zijn eerste didactische producten kunnen voorstellen aan het onderwijsveld. Dit educatieve project heeft tot doel leerlingen in het lager en secundair onderwijs kennis, inzichten, vaardigheden en attitudes bij te brengen die hen in staat stellen om als kritisch individu en burger te handelen in onze democratische rechtsstaat. Het project stelt zich tot doel voor de verschillende onderwijsniveaus (van derde graad lager onderwijs tot derde graad secundair onderwijs) en studierichtingen pasklaar didactisch materiaal en methodieken uit te werken, teneinde leerlingen vertrouwd te maken met de democratie en met de werking van onze instellingen (van gemeente tot Verenigde Naties) en hen zo op weg te zetten naar een volwaardig, actief burgerschap. Het project wordt in opdracht en met de steun van de Vlaamse overheid ontwikkeld door de Vlaamse Onderwijsraad, in nauwe samenspraak tussen en met een sterke inbreng van een groot aantal bij het onderwijs betrokken instanties (inrichtende machten, pedagogische begeleidingsdiensten, departement Onderwijs en Vlaams Onderwijsminister,...).

Omdat het te bereiken doelpubliek zo breed en verscheiden is, werd de voorbereiding en redactie van het materiaal toevertrouwd aan vijf ontwikkelingsgroepen, die na elkaar opgestart zijn en ook na elkaar hun materiaal zullen afleveren. Eerst aan de beurt was de ontwikkelingsgroep voor de 3de graad algemeen, kunst- en technisch secundair onderwijs, gevolgd door de ontwikkelingsgroep voor de 2de, 3de en 4de graad van het beroepssecundair onderwijs, de ontwikkelingsgroep voor de 3de graad basisonderwijs en die voor de 1ste graad secundair onderwijs. De laatste ontwikkelingsgroep, die voor de 2de graad algemeen, kunst- en technisch secundair onderwijs, wordt pas bij de aanvang van het schooljaar 1999-2000 operationeel. De verschillende groepen zijn samengesteld uit door de netten afgevaardigde pedagogisch begeleiders en leerkrachten.

Met slechts een lichte vertraging op de oorspronkelijk voorziene timing en na een korte testfase in enkele scholen zijn de door de ontwikkelingsgroep voor de 3de graad ASO, KSO en TSO ontwikkelde producten gepubliceerd en naar alle scholen verspreid in maart 1999. Het pakket bevat een handleiding voor de leerkrachten en vier modules voor de leerlingen : mensenrechten en kinderrechten, democratie en rechtsstaat, verkiezingen en partijen, en overheden en instellingen. Samen met dit eerste pakket verscheen ook de informatiemap voor alle leraren die met “De kracht van je stem” aan de slag willen, ongeacht het vak dat zij onderwijzen of de leeftijd of het niveau van de leerlingen die zij onderwijzen. De informatiemap biedt inhoudelijke ondersteuning en concrete informatie over de vier modules, waar nodig met historische duiding. Alle secundaire scholen hebben gratis een exemplaar van leerlingenmateriaal en informatiemap toegestuurd gekregen, en de verkoopprijs wordt doelbewust zo laag mogelijk gehouden opdat de prijs in geen geval een drempel zou vormen voor de brede verspreiding. Alleen de technische aanmaakkosten zijn meegerekend, de Vlaamse overheid neemt de volledige ontwikkeling van het materiaal en de coördinatie van het project voor haar rekening. Het leerlingenmateriaal voor de 3de graad secundair onderwijs is gedrukt in een oplage van 10.000 exemplaren.

In het schooljaar 1999-2000 moet ook het didactisch materiaal voor het beroepssecundair onderwijs en voor de 3de graad basisonderwijs in de praktijk uitgetest en daarna op ruime schaal in de scholen verspreid worden. Dit leerlingenmateriaal zal er alleszins heel anders uitzien dan dat voor de 3de graad secundair onderwijs. Er wordt immers geopteerd voor afwisselende werkvormen en een gevarieerde didactische verwerking naar gelang van het niveau en de richtingen waarvoor ze bedoeld zijn. Het materiaal sluit aan bij eindtermen en leerplannen en kan zowel binnen de vakken als projectmatig gebruikt worden. Het is zo verwerkt dat le-

raren er zonder probleem kunnen voor kiezen om niet het geheel doch slechts één of twee modules te behandelen.

Parallel met het overige didactische materiaal wordt ook een cd-rom ontwikkeld, die het zal mogelijk maken dezelfde materie als in het leerlingenmateriaal voor de derde graad secundair onderwijs zowel op school als thuis te verwerken. De ontwikkeling was in handen van prof. Dr. Georges De Corte (UIA). Het is de bedoeling dat de cd-rom omstreeks eind 1999 op de markt is.

15 Wetenschappelijk onderzoek

15.1 Programma beleidsgericht onderzoek

Met het in 1997 voor het eerst opgezette programma beleidsgericht onderzoek nodigde de Vlaamse regering Vlaamse wetenschappers en onderzoeksgroepen uit om onderzoeksvoorstellen te doen die aansluiten op de beleidsprioriteiten van de Vlaamse regering. Daar behoorde ook de overheidsvoorlichting toe. Voor 1997 werd een onderzoeksvoorstel aanvaard, dat een vergelijkende studie beoogt naar voorlichting en publieksmeting in enkele landen die vergelijkbaar zijn met Vlaanderen. De studie wordt uitgevoerd onder leiding van prof.dr. Patrick Vyncke en prof. Dr. Els De Bens van de Universiteit Gent, is gestart op 1/9/1998 en neemt 21 maanden in beslag. De eerste fase, die thans afgerond is, was een literatuurstudie.

Ook voor 1998 konden projectvoorstellen voor beleidsgericht onderzoek inzake de overheidscommunicatie ingediend worden, voor zover zij toegespitst waren op het doelgroepenonderzoek. Uiteindelijk besliste de Vlaamse regering in juni 1999 één onderzoeksvoorstel te aanvaarden. Het gaat om een mediasociologische screening en realisatie van een adequaat communicatie-instrumentarium om als overheid een doelgroepencommunicatiebeleid te voeren. Het voorstel is ingediend door Eric Goubin van de Katholieke Hogeschool Mechelen in samenwerking met prof. Jan Van den Bulck van de KULeuven. Het gaat uit van de vanzelfsprekendheid dat een professioneel overheidsbeleid, met bijbehorend communicatiebeleid, rekening moet houden met de eigenheid van de beoogde doelgroepen. De concrete invulling hiervan veronderstelt echter heel wat kennis. Men moet weten welke criteria voor de afbakening van doelgroepen relevant en/of wenselijk zijn, en goed inschatten wat een en ander betekent voor de selectie en praktische aanpak van adequate informatiekanalen. Het onderzoek zal de relevante publieksgroepen in kaart brengen en screenen, en aan de hand van onder-

zoek naar mediagebruik en attitudes tegenover media, een instrument ontwikkelen dat overheidssinstellingen toestaat om bij informatie- en voorlichtingsacties voor de betrokken publieksgroepen een adequate mediamix uit te werken. Deze doelgroepenaanpak sluit direct aan bij een bezorgdheid die gebleken is uit de Kadernota Communicatiebeleid van de Vlaamse regering. Het onderzoek zal in totaal twee jaar in beslag nemen.

Voor 1999 wordt geen nieuw beleidsgericht onderzoek in de sfeer van de overheidscommunicatie voorzien.

15.2 Onderzoek naar bekendheid en imago van de Vlaamse overheid

Voor het eerst in 1995 en daarna opnieuw in 1996 onderzocht het Interuniversitair Steunpunt Politieke Opinieonderzoek (ISPO) onder leiding van prof. dr. Jaak Billiet in opdracht van de Vlaamse overheid hoe het staat met de kennis van de overheid bij de Vlamingen en hun houding tegenover de Vlaamse overheid (zie hiervoor Jaarverslag 1995, pp. 47-50, en Jaarverslag 1997, pp. 44-46). Teneinde ook daarna de continuïteit te verzekeren werd beslist enkele van de meest relevante vragen uit beide onderzoeken op te nemen in de survey die de administratie Planning en Statistiek jaarlijks onderneemt rond houdingen, opvattingen en gedragingen van de Vlamingen. De resultaten van deze survey zijn gepubliceerd in hoofdstuk 1.1 van VRIND - Vlaamse Regionale Indicatoren 1998 (pp. 15-26).

De onderzoeksresultaten wijzen andermaal uit dat de Vlamingen de bevoegdheden en de werking van de Vlaamse overheid nauwelijks kennen. Vergeleken met de voorbije jaren gaat het bovendien niet de goede kant uit, op enkele uitzonderingen na liggen in 1998 de scores lager dan twee jaar eerder. Bij het merendeel der achttien voorgelegde bevoegdheidsdomeinen kon amper de helft der respondenten correct aangeven welke overheid be-

voegd is, met weliswaar iets betere cijfers voor mannen dan voor vrouwen. Het vertrouwen in de Vlaamse en de federale regering blijft klein, doch er is wel een toename van dat vertrouwen vast te stellen, een toename die meer uitgesproken is voor de Vlaamse dan voor de federale regering. De jongste leeftijdsgroepen hebben minder vertrouwen in de instellingen dan de ouderen. Op de vraag welke overheid het meeste vertrouwen inboezemt, halen noch de Vlaamse noch de federale overheid hoge cijfers, doch de Vlaamse overheid scoort over alle items heen met 19 % beter dan de federale overheid met 11 %. Vrouwen zijn iets kritischer dan de mannen. Met de leeftijd neemt ook het positief imago toe, op de oudste leeftijdsgroep na die zich over de hele lijn sceptischer opstelt. De oudere generatie plaatst ons overigens voor een merkwaardige paradox: naarmate men ouder wordt, heeft men meer vertrouwen in de instellingen en tegelijk meer wantrouwen in politiek en politici.

Er werd ook nagegaan welke overheid men als de meest geschikte beschouwt om concrete problemen op te lossen. Globaal genomen worden het Belgische en het Europese niveau het meest genoemd. De Vlaamse overheid mag rekenen op meer vertrouwen, maar is volgens de bevolking minder in staat om de problemen effectief aan te pakken. Uit de antwoorden blijkt alvast ook de beperkte kennis van de bevoegdheidsverdeling. Zo verwacht 41,8 % nog oplossingen van de federale overheid inzake onderwijs.

Bijna een vijfde van alle Vlamingen zegt gewonnen te zijn voor een onafhankelijke Vlaamse staat. Telkens ongeveer een kwart van de bevolking is gewonnen voor een splitsing van de sociale zekerheid en een federalisering van de belastingen. Daartegenover staat dat 57 % een nieuwe staatsvorming niet nodig vindt. Mannen en beter geschoolden zijn over het algemeen grotere voorstanders van een verdere federalisering. Zowel jongeren minder dan 25 als senioren (65+) opteren eerder voor een meer gecentraliseerde staat. De jongere generatie voelt zich veel minder geroepen om haar Vlaamse betrokkenheid in de verf te zetten. Uitspraken over de Vlaamse identiteit, de ambities van Vlaanderen en het opkomen van de Vla-

ming voor zichzelf kunnen bij hen duidelijk op minder instemming rekenen dan bij de oudere generaties.

16 Communicatie in de zeven departementen van het ministerie

De eerste verantwoordelijken voor de communicatie zijn alle administraties en afdelingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Zij zijn immers inhoudelijk bevoegd voor hun onderscheiden beleidsmateries. En wie de inhoudelijke expertise heeft, is ook verantwoordelijk dat erover gecommuniceerd wordt. Daarom in dit Jaarverslag ook aandacht voor de communicatie-activiteit van de zeven departementen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en voor de wijze waarop de communicatie in elk van de departementen ingebouwd wordt. Dat dit overzicht hoegenaamd geen volledigheid beoogt, spreekt voor zich.

16.1 Departement Coördinatie

Eén der twee administraties die samen het departement Coördinatie vormen, is de administratie Kanselarij en Voorlichting, waarvan de afdeling Communicatie & Ontvangst deel uitmaakt. Op de activiteiten van deze afdeling, die zowel eigen communicatieproducten (zoals de Gids van de Vlaamse overheid) realiseert als de overige departementen van het ministerie ondersteunt en begeleidt bij hun communicatie-acties, wordt in de andere hoofdstukken van dit Jaarverslag uitgebreid ingegaan. Dat geldt trouwens ook voor de publicatie van de Vlaamse regelgeving door de administratie Kanselarij (zie hfst. 12.2, p.49) en de activiteiten van de cellen Coördinatie Brussel en Coördinatie Vlaamse Rand (zie hfst. 9, pp.38-39).

De administratie Buitenlands Beleid van haar kant verzorgt sinds jaren een hele reeks publicaties (waaronder het tijdschrift in twee taalversies Flanders/La Flandre en losse brochures) en activiteiten die Vlaanderen bekend en herkenbaar moeten maken in het buitenland, en heeft hiervoor onderhand een ruime expertise opgebouwd. Binnen de administratie berust deze taak bij een aparte cel Promotie, protocol en public relations. Die heeft ook de lancering van de Engelstalige website www.flanders.be voorbereid.

16.2 Departement Algemene Zaken en Financiën

De externe-communicatie-activiteiten van een horizontaal departement zoals Algemene Zaken en Financiën blijven uiteraard vrij beperkt. Toch waren er twee sectoren waarin het departement het voorbije jaar met opvallende initiatieven naar buiten kwam. Nadat in 1998 al campagne gevoerd was over het kijk- en luistergeld, volgde in het voorjaar van 1999 een mediacampagne over een andere belasting die waarvan Vlaanderen onlangs zelf de inning op zich genomen heeft, nl. de onroerende voorheffing. Zij was er praktisch vooral op gericht de huurders, die niet automatisch van de vermindering van de onroerende voorheffing genieten, te informeren en hen aan de sporen zonodig de eigenaar aan te spreken.

De administratie Planning en Statistiek van haar kant pakte uit met de deelsite Vlaamse Statistiek en de website van de Vlaamse overheid. Naast basisstatistiek over Vlaanderen vindt men er diepgaander statistische informatie over 16 beleidsdomeinen en de Functionele Regionale Metadatabank voor Vlaanderen (FRED). Het jaarlijkse boekwerk VRIND - Vlaamse Regionale Indicatoren is uitgegroeid tot een essentieel referentiewerk voor al wie (vooral statistische) basisinformatie dicht bij de hand wil hebben. Naar ondertussen jaarlijkse traditie publiceerde het departement Algemene Zaken en Financiën ook het Centenblaadje en Centenschijfje, om een breder publiek vertrouwd te maken met de begroting van de Vlaamse overheid.

16.3 Departement Wetenschap, Innovatie en Media

Wetenschapsbeleid en stimulering van de innovatie vormden een belangrijke beleidsprioriteit van de Vlaamse regering, met daarbij een sterke klemtoon op de brede publiekscommunicatie en sensibilisering. Dit heeft zich vertaald in de activiteiten

van de administratie Wetenschap en Innovatie in verband met enerzijds het Actieplan Wetenschapsinformatie en anderzijds de campagne Durf Innoveren. Jaarlijkse stellen de administratie Wetenschap en Innovatie en de Stichting F.T.I. gezamenlijk een Actieplan Wetenschapsinformatie op, dat de verschillende doelgroepen en acties in kaart brengt en er zorg voor draagt dat elke doelgroep (waaronder heel sterk ook oudere kinderen en jongeren) minstens eenmaal per jaar goed bereikt wordt. De administratie en de Stichting F.T.I. staan ook samen in voor de realisatie van het Actieplan, waarbij F.T.I. een flink stuk van de communicatie rond belangrijke onderdelen van het Actieplan voor zijn rekening neemt. Belangrijke onderdelen van het Actieplan waren de Vlaamse Wetenschapsweek in oktober '98, de lancering van de Experion-truck en samenwerking met Ketnet voor het tv-programma Curieuzeneuze. Een effectstudie over de voorbije Vlaamse Wetenschapsweek wees uit dat 90 % van de Vlamingen het goed vindt dat de overheid investeert in wetenschap en innovatie en het nuttig vindt dat zij een initiatief zoals de Wetenschapsweek organiseert. Uit hetzelfde onderzoek bleek echter dat de Wetenschapsweek nog werk moet maken van een betere bekendmaking en sensibilisering bij de groep van de laaggeschoolden.

De campagne Durf Innoveren, die tot doel had het begrip innovatie bekend te maken en een brede groep betrokkenen (niet alleen in het bedrijfsleven maar evengoed in de social-profitsector, de culturele wereld en het onderwijs) te stimuleren tot betrokkenheid bij de innovatiebeweging, liep in twee golven, de eerste in het voorjaar van 1998, de tweede vanaf het eind van dat jaar. Het ging om een multimediale campagne, met als blikvanger en rode draad de driemaandelijks Durfkrant, die op 100.000 exemplaren gratis verspreid wordt.

De administratie Media heeft haar aandacht naar aanleiding van belangrijke nieuwe uitdagingen zoals het opstarten van het Vlaams Commissariaat voor de Media, de Vlaamse Mediaraad en de nieuwe afdeling Media-innovatie & Mediavergunningen het voorbije jaar vooral toegespitst op de uitbouw van een aangepaste organisatiestructuur en werking. Daarbij was de externe communicatie niet de grote

prioriteit. Nieuw was nochtans de uitgave van de Nieuwsbrief Tele-administratie, een actieve deelname aan de beurs FTI Technoland en de organisatie van informatiedagen voor de audiovisuele sector over Europese steun in verband met media.

16.4 Departement Onderwijs

Het departement Onderwijs is het enige verticale departement waar een afdeling exclusief belast is met de coördinatie en ondersteuning van de voorlichting voor het hele departement. De afdeling Informatie en Documentatie staat verder in voor de communicatieplanning van het departement, coördineert het departementaal Internet- en Intranet-aanbod, en baat ook de Infolijn Onderwijs uit.

De uitgave van publicaties bleef een prioritair werkveld van de afdeling Informatie en Documentatie. Het aantal publicaties nam verder toe, in die mate dat de vraag gesteld dient of het niet nodig wordt op dit vlak prioriteiten te gaan bepalen. Dit wordt des te meer nodig door het verdwijnen van de eigen drukkerij van het departement. Ook het aantal informatiedagen, studiedagen, "rondes van Vlaanderen", beurzen en werkbezoeken die georganiseerd werden of waaraan meegewerkt moest worden, nam nog toe en vormt een belangrijke uitdaging voor de financiële middelen en mankracht van de afdeling. De drie versies van het tijdschrift "Klasse", die ongetwijfeld de bekendste uithangborden van het departement Onderwijs zijn, worden evenwel verzorgd door een volledig autonome redactie, los van de afdeling.

Het departement Onderwijs communiceert steeds meer ook via het Internet. De belangrijkste uitbreiding van het Internetaanbod van het departement Onderwijs betrof de ontsluiting van de hele onderwijsregelgeving (wetgeving en omzendbrieven, de zgn "witte en blauwe producten"), met zoekmogelijkheden, attendering en mogelijkheid tot communiceren met het departement. Het maakt deel uit van een programma dat de gefaseerde uitbouw van diverse ICT-producten (Internet en e-mail) beoogt, waardoor de juridische aspecten van het onderwijs op een gebruiksvriendelijke manier worden ontsloten voor

het onderwijsveld en de individuele burger. Het is de bedoeling dat de digitale producten gaandeweg de gedrukte producten vervangen. Ook de verschillende publicaties met onderwijsstatistieken worden aangevuld met een deelsite Onderwijsstatistieken en Onderwijsindicatoren.

De Infolijn Onderwijs kreeg in 1998 per dag gemiddeld 41 oproepen te behandelen. Dat is een daling met een kwart ten opzichte van het jaar voordien. Vermoed wordt dat deze daling niet te maken had met een verminderde bekendheid maar met het verminderde personeelsbestand, waardoor gewoon minder oproepen binnen geraakten door overbezette lijnen. Het aantal schriftelijke vragen daarentegen is meer dan verdubbeld tot 736, vooral door een toename van het aantal mailberichten. Zeker tijdens de zomermaanden wordt de Infolijn het meest gecontacteerd door de eigenlijke doelgroep, nl. leerlingen/studenten en hun ouders (55 %), met vooral vragen naar adressen van scholen met een bepaalde studierichting. Vanaf september daalt het aandeel van dit soort vragen, doch het blijft de voornaamste materie waarvoor men bij de Infolijn aanklopt. Vastgesteld werd dat de Infolijn ook vaak oneigenlijk gebruikt wordt door leerkrachten met vragen over hun statuut of problemen met hun wedde, hoewel zij met dit soort vragen beter terecht kunnen bij hun werkstation.

16.5 Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

De communicatie in het departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) was het voorbije jaar vooral een zaak van de verschillende afdelingen. Dit departement kent geen traditie van sterke coördinatie van de communicatie op het niveau van de administraties. Doch binnen de drie administraties die samen het departement WVC uitmaken, ontwikkelen de verschillende afdelingen wel een breed aanbod van voorlichtingsinitiatieven. Aangezien deze afdelingen veelal werken met welomschreven doelgroepen (bibliothecarissen, werknemers, kunstenaars...), richten ook heel wat van hun voorlichtingsproducten zich tot doelgroepen. Daarbij wordt nogal wat gebruik gemaakt van twee-

driemaandelijke sectorale nieuwsbrieven, en het tweemaandelijks magazine "Weliswaar" wordt op 40.000 ex. verspreid bij een zeer brede groep van werknemers. Bij de afdelingen is niemand voltijds belast met communicatie, de verschillende producten worden ontwikkeld door ambtenaren die tevens andere opdrachten uitvoeren.

Na het vertrek eind april 1998 van de departementale coördinator belast met de communicatie zou het duren tot begin 1999 vooraleer een nieuwe opdrachthouder communicatie aangesteld kon worden, zodat de ondersteuning van de communicatie op departementaal niveau tijdelijk als bijkomende opdracht verdeeld diende te worden over verschillende ambtenaren binnen de bovenbouw van het departement. Het vertrek van de departementale communicatiecoördinator betekende ook een voorlopig einde van de werkzaamheden van de pas kort vòòr zijn vertrek opgestarte departementale communicatiewerkgroep. Deze kan pas een verse start nemen met de komst van de nieuwe opdrachthouder. Ondertussen heeft de directieraad het principe goedgekeurd dat elke administratie één vertegenwoordiger afvaardigt naar deze werkgroep, die ad hoc aangevuld kan worden met andere betrokken ambtenaren.

Het wordt voor de opdrachthouder die voltijds met externe en interne communicatie belast is, een dubbele uitdaging om enerzijds deze werkgroep uit te bouwen tot een coördinatie-instrument voor de communicatie-activiteit van het hele departement WVC, en anderzijds de leden ervan te coachen en ondersteunen om elk in zijn of haar administratie een sterkere coördinatie van de communicatie binnen de drie administraties tot stand te brengen. M.a.w. coördinatie op departementaal niveau vereist ook een coördinatie op het niveau van de administraties die van het departement deel uitmaken. Bovendien is dezelfde opdrachthouder ook belast met de uitbouw van zowel het Internetaanbod als het Intranet van WVC, en zal deze opdracht een flink deel van haar aandacht vereisen. De aanwezigheid van het departement WVC op het Internet was tot op heden opvallend bescheiden, en een totale herinrichting en sterke uitbreiding van dit aanbod wordt een belangrijke prioriteit op korte

termijn. Het zal overeenkomstig de werkvelden van de drie administraties opgesplitst worden in drie deelsites van www.vlaanderen.be, nl. cultuur, welzijn en gezondheidszorg.

Ten slotte dient voor het departement WVC nog vermeld dat het Programmadecreet 1999 de oprichting voorziet van een zgn. dienst met afzonderlijk beheer (DAB) Centrum voor Informatie, Communicatie en Vorming in de Welzijnssector. Deze dienst wordt op de eerste plaats belast met de uitbating en het beheer van het opleidings- en vormingscentrum voor de welzijnssector in Overijse, en de oprichting van een DAB hiervoor moet een efficiënter en geresponsabiliseerd financieel beheer van dit centrum mogelijk maken. Doch de dienst zal ook instaan voor de uitgave van publicaties (en het eventuele reclamebeheer van deze publicaties), weliswaar steeds binnen het totale communicatiebeleid van de Vlaamse overheid.

16.6 Departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw

Het departement Economie, Werkgelegenheid, Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw (EWBL) bestaat uit vier administraties, waarvan de werkvelden zeer ver uiteen liggen. De sturing en coördinatie van de communicatie vindt dan ook vooral op het niveau van deze vier administraties plaats. Door omstandigheden kon de departementale communicatie-opdrachthouder zich trouwens tijdelijk slechts deeltijds op de communicatie toespitsen.

Twee administraties hebben de voorbije paar jaar uitdrukkelijk geopteerd voor een professionalisering van de communicatie en hebben daartoe een voltijds communicatieverantwoordelijke aangesteld. Dat is het geval voor de administratie Landbouw, en recenter ook voor de administratie Werkgelegenheid. De communicatieverantwoordelijken worden er systematisch belast met alle aspecten van de communicatie, van perscontacten tot begeleiding van advertenties en organisatie van manifestaties. De administratie Binnenlandse Aangelegenheden daarentegen heeft bij de externe communi-

catie gekozen voor de uitbouw van een samenwerking, met verschillende personeelsleden die binnen de afdeling Juridische Aangelegenheden en Verkiezingen deeltijds met communicatietaken belast zijn. Een belangrijk werkveld van deze administratie vormde de uitbouw van een deelsite op het Internet.

De administratie Economie ten slotte heeft de communicatie minder structureel in haar organisatie ingebed. Sectoren binnen deze administratie waar nochtans wel heel wat communicatie-activiteit rond gebeurt, zijn de promotie van het rationeel energiegebruik en de steun aan ondernemingen. Een der belangrijkste communicatie-initiatieven van het departement was trouwens de uitgave van een Subsidiewegwijzer voor bedrijven in verschillende versies, zowel in gedrukte vorm als op cd-rom en het Internet.

De verschillende administraties van het departement EWBL hebben de voorbije twee jaar substantieel meer budget kunnen uittrekken voor hun externe communicatie. Dat gebeurde evenwel niet door het inschrijven van aparte communicatiebudgetten, maar via een sterke verhoging van hun werkingsbudgetten.

Een opvallende evolutie die zich in de verschillende administraties van het departement EWBL voordoet, is de groeiende klemtoon die gelegd wordt op de organisatie van of actieve medewerking aan studiedagen, symposia en manifestaties als communicatiekanaal om de eigen doelgroepen te bereiken. Een opvallende toepassing hiervan was bijvoorbeeld de vakbeurs Agriflora, waar de administratie Landbouw heel sterk op ingespeeld heeft en prominent aanwezig was.

Ook de Open Projectendag voor initiatieven met laaggeschoolden en langdurig werklozen op zondag 7/6/1998 was een opvallend en vernieuwend voorbeeld. Aan deze Open Projectendag namen een 300 projecten binnen 157 organisaties deel. Het aantal bezoekers varieerde extreem - tussen 3 en 3500 - met de verschillende kringloopcentra als grootste publiekstrekkingen. Een evaluatie door de

deelnemende instanties wees uit dat dit initiatief vooral zin heeft als instrument ter promotie en profilering van de sector bij het brede publiek; als uitvalsbasis om werkgevers en werkzoekenden te bereiken blijkt men de openhuisdag-formule minder geschikt te ervaren.

De meest grootschalige communicatie-actie waar het departement EWBL nauw bij betrokken was, was de multimediale informatiecampagne rond het stedelijk beleid en kansarmoedebelid van de Vlaamse regering. Voor een bespreking hiervan kan verwezen worden naar hfst. 7.3 van dit Jaarverslag (zie p.31-32).

16.7 Departement Leefmilieu en Infrastructuur

Binnen het departement Leefmilieu en Infrastructuur (LIN) is een voltijds communicatie-opdrachthouder actief die op departementaal vlak de communicatie coördineert, en er is een geregeld departementaal overleg tussen de communicatieverantwoordelijken van de onderscheiden administraties. Toch groeit de communicatie in het departement LIN in eerste instantie vanuit de onderscheiden administraties. Zij is niet van bovenaf opgelegd, maar wordt wel - vooral voor administratie-overschrijdende projecten - departementaal begeleid. Communicatie vormt geen prioritair agendapunt voor de departementale directieraad, de communicatieverantwoordelijken van de administraties genieten van een ruime elegatie. Binnen vier van de vijf administraties is er minstens één personeelslid voltijds bezig met communicatie-opdrachten, doch de klemtonen van hun activiteiten verschillen onderling nogal.

Opvallend en vernieuwend bij de administraties Waterwegen & Zeewezzen en Aminor was de aandacht voor het integraal waterbeheer en de voorbereiding van geïntegreerde communicatie-begeleiding bij enkele concrete projecten in dat verband. De complexe en veelomvattende maatregelen binnen enkele stroomgebieden van Maas en Schelde (met ingrepen op het vlak van milieu en waterbeheersing en gevolgen voor de ruimtelijke

ordering) nopen tot een tijdige, duidelijke en continue informatie van de bevolking en van de belanghebbende doelgroepen. Het is de bedoeling hiervoor op systematische wijze externe communicatie-expertise in te schakelen, en het voorbije jaar ging heel wat aandacht naar de voorbereiding van deze uitbesteding. Het integraal waterbeheer wordt structureel ondersteund door het Vlaams Integraal Wateroverlegcomité, dat voor de publieksinformatie een koepelwebsite ontwikkelde die in de toekomst alle gegevens over integraal waterbeheer overzichtelijk zal bundelen.

De administratie Milieu-, Natuur-, Land- en Waterbeheer (Aminor) startte met de realisatie van de communicatieprioriteiten zoals bepaald ter uitvoering van het MINA 2 plan. Er was onder meer een campagne ter ondersteuning van de zgn. zorgplicht voor natuur, de lancering van de nieuwsbrief Natuur, daar zorgen wij voor en veel aandacht voor milieu-educatie via de natuurcentra, boseducatieve centra en milieu- en natuureducatiecentra in verschillende plaatsen in Vlaanderen. Evenementen als Open Natuurdagen, Week van het Bos en Dag van het Park blijven belangrijke sensibiliseringsinstrumenten in de groene sector. De nieuwe deelsite Leefmilieu-informatie Vlaanderen (www.mina.vlaanderen.be) vormt het aangewezen startpunt voor alle milieu-informatie in Vlaanderen op het Internet en bevat brede informatie over regelgeving, actualiteit en werking van alle milieu-overheden in Vlaanderen. Daarnaast bleef Aminor werken aan naam-bekendheid en duidelijkheid over zijn taken en dienstverlening. Zo werd de aanwezigheid op natuur- en milieugerichte vakbeurzen (bijv. IFEST '98) en tentoonstellingen opgedreven.

Een belangrijk onderwerp in de communicatie van het departement LIN was de sensibilisering in verband met de mobiliteitsproblematiek. Dat gebeurde onder meer met de uitgave van het tijdschrift Uitweg, het "blad voor een betere mobiliteit" dat uitgegeven wordt door de administratie Wegen en Verkeer. Deze periodiek is tweemaandelijks en wordt gratis verspreid op 125.000 exemplaren. Via affichage langs de gewest- en autosnelwegen en multimediale campagnes werden de thema's ver-

sterkt naar buiten gebracht. Ook de nieuwe Verkeersinfosite werd op punt gesteld. Voor wie dieper op de materie wil ingaan, verschijnt sinds september 1998 een maandelijkse Mobiliteitsbrief in het raam van de mobiliteitsconvenants. Een eerder ongewoon aspect van mobiliteit is de problematiek van het zwerfvuil, waarrond eveneens campagne gevoerd werd.

In de sector ruimtelijke ordening bleef het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen het aandachtspunt. Er werd onder meer gewerkt aan de ontwikkeling van een vormingspakket en aan de begeleiding van de provinciale en gemeentelijke structuurplanning. Daarnaast was er ook aandacht voor de problematiek van het handhavingsbeleid, met o.m. een brochure voor professionelen en geïnteresseerden. Binnen de sector huisvesting was de leefbaarheid van de sociale huisvesting een belangrijk thema, met o.m. een brochure en een studiedag. Ook de nieuwe kwaliteitsnormen voor woningen kregen ruime aandacht. De afdeling Monumenten en Landschappen legde de laatste hand aan de voorbereiding van haar website waarin een schat aan cultuurhistorische informatie aan bod moet komen. Op de Open Monumentendag stond in 1998 het thema "feest" centraal.

De administratie Ondersteunende Studies en Opdrachten ten slotte is uit de aard van haar opdracht minder direct op voortdurende externe communicatie gericht en legt een sterke klemtoon op interne kwaliteitszorg. De administratie kwam wel opvallend naar buiten ter gelegenheid van de Vlaamse Openbedrijvendag. In de bedrijfsruimten van de afdeling Geotechniek toonde ze een staalkaart van niet-alledaagse activiteiten, zoals een telebewakingssysteem voor de elektrische uitrusting van tunnels, kruispunten en openbare verlichting, een mobiele asweger, de Databank Ondergrond Vlaanderen enz. Evenveel aandacht trok het Verkeerscentrum in Wilrijk bij de afdeling Elektriciteit en Mechanica Antwerpen, dat instaat voor de verkeersafwisseling op de Vlaamse autosnelwegen en belangrijke gewestwegen.

Organisatie van de communicatie

17 Departementale communicatiejaarplannen

17.1

Hoewel in 1997 in interdepartementaal verband de belangrijke beslissing genomen was dat elk departement van het ministerie van het Vlaamse Gemeenschap voortaan een communicatiejaarplan voor het volgende jaar zou opmaken, is de daadwerkelijke aanmaak van zo'n departementaal communicatiejaarplan (DCJP) ondertussen nog niet uitgegroeid tot een vanzelfsprekendheid. Voor 1999 heeft alleen het departement Onderwijs een volledig communicatiejaarplan opgesteld, het departement Leefmilieu & Infrastructuur en het departement Coördinatie beschikken over een plan voor een gedeelte maar niet de totaliteit van het departement, de overige departementen hebben geen communicatiejaarplan voor '99 opgemaakt. De verschillende departementen hebben nochtans de bedoeling nog in 1999 werk te maken van een DCJP voor 2000.

Op het waarom en hoe van een DCJP is uitgebreid ingegaan in het Jaarverslag 1997 (pp. 58-61). Daarbij is sterk gepleit voor de opmaak van een DCJP als hoeksteen voor een meer planmatige aanpak van de communicatie. Het is de bedoeling dat het DCJP naast een overzicht van de vaste of regelmatig terugkerende communicatie-initiatieven fiches bevat voor elk afzonderlijk project en voor alle activiteiten of uitdagingen die het komende jaar aanleiding zullen geven tot communicatie; het gaat ook in op de wijze waarop het departement die communicatie organiseert, en welke mensen en middelen het daarvoor vrijmaakt. Het invullen van de fiches verplicht de afdelingen ertoe tijdig na te denken over het budget dat nodig zal zijn voor de voorlichting en sensibilisering met betrekking tot de projecten die zij plannen, zodat zij daar rekening mee kunnen houden bij hun begrotingsvoorstellen voor het komende jaar. Het zet er de verantwoordelijke ambtenaren ook toe aan na te denken over de organisatorische implicaties van de voorziene voorlichtingsacties, en kan op die wijze heel wat

onaangename verrassingen in de uitvoeringsfase vermijden. Het DCJP vormt een uitstekend instrument om alle andere betrokkenen (de minister, de leidend ambtenaren en de departementale en horizontale communicatieverantwoordelijken) tijdig te informeren over de geplande communicatie-initiatieven en er achteraf over te rapporteren.

17.2

Dat men zo moeizaam aan de invulling van een volwaardig DCJP toekomt, heeft ongetwijfeld deels te maken met het feit dat de meeste verantwoordelijke ambtenaren de toegevoegde waarde van zo'n DCJP nog niet inzien. Het kan geen toeval zijn dat het enige departement dat een volledig DCJP afgeleverd heeft, net het departement is waar dit plan daadwerkelijk gehanteerd wordt als basiswerk-instrument voor de betrokken afdeling Informatie & Documentatie. In de andere departementen bleef het DCJP vooralsnog een vrijblijvend document, waarbij de klemtoon meer lag op de inventarisatie van gegevens dan op het proactief nadenken over de uitdagingen waar hun communicatie het komende jaar voor zal staan.

Het zal er dus op aankomen alle leidinggevende ambtenaren te overtuigen van de strategische waarde van het denkwerk dat met de opmaak van een DCJP gepaard gaat, hen ervan te overtuigen dat de invulling van een communicatiejaarplan veel meer is dan het verplicht invullen van fiches waar zij de finaliteit niet van inzien. Om het lapidair te zeggen : het belangrijkste aan een DCJP is misschien niet zozeer dat communicatiejaarplan zelf, maar het denkwerk dat eraan vooraf moet gaan - al mag uit dit statement zeker geen verkeerde conclusie getrokken worden. Het is trouwens van het grootste belang dat de leidinggevende ambtenaren het directe verband zien tussen de voorbereiding van een DCJP en de afschaffing van het derde-betalersysteem in de communicatiesector (cf. hfst. 18.1, p.71-72). Nu zij voor de financiering van hun

communicatie-initiatieven of campagnes niet langer kunnen terugvallen op het centraal beheerde budget, wordt het des te belangrijker dat zij bij de voorbereiding van hun begrotingsvoorstellen ook rekening houden met wat zij het komende jaar nodig zullen hebben voor hun communicatie. Communicatieplanning en begrotingsopmaak moeten hand in hand gaan. Voor de departementale communicatieverantwoordelijken is hier een belangrijke sensibiliserende rol weggelegd.

Dat de opmaak van het DCJP nog onvoldoende aangegrepen wordt om strategisch na te denken over de ondersteuning die de communicatie kan bieden aan de projecten en dienstverlening die men voorbereidt, blijkt ook uit twee andere vaststellingen. Enerzijds dat de aanzetten tot DCJP in enkele departementen zich vooral beperkten tot een vrij statische inventarisatie van communicatie-initiatieven, zonder aangeven van onderlinge verbanden of prioriteiten. Anderzijds dat de projectfiches vaak ingevuld worden als productfiches, wat nochtans uitdrukkelijk niet de bedoeling is. Zoals reeds in het Jaarverslag 1997 beklemtoonde, is het essentieel bij de voorbereiding van de communicatiejaarplannen op het niveau van afdeling en administratie eerst na te denken over de projecten of dossiers waarover gecommuniceerd zal moeten worden. Pas wanneer dit denkwerk duidelijkheid geschapen heeft over doelgroep(en), inhoud en timing van die communicatie, kan uitgemaakt worden welke kanalen uiteindelijk ingeschakeld zullen moeten worden, m.a.w. pas als de krijtlijnen van het communicatieproject duidelijk zijn, kan men beginnen nadenken over de communicatieproducten die het project zullen schragen. Meteen gaan denken in termen van producten komt neer op het overslaan van de belangrijkste stap.

17.3

Een en ander belet niet dat de communicatieprojectfiches die samen de hoofdmoot van het DCJP vormen, een zeer belangrijk instrument zijn. De afdeling Communicatie & Ontvangst heeft een geautomatiseerde versie van de projectfiche laten maken en verspreiden. Die moet het veel gemakkelijker maken alle gegevens te consolideren en via

een overzichtelijk databestand te ontsluiten. Enkele administraties en departementen hebben met deze geautomatiseerde communicatiefiche gewerkt, en hebben ondertussen suggesties aangebracht voor een vereenvoudiging en aanpassing van de fiche. Ook de Stuurgroep Communicatiebeleid Leefmilieu, waarvan naast de administratie Aminoal ook de Vlaamse openbare instellingen OVAM, VMM en VLM deel uitmaken, besliste van deze communicatiefiche gebruik te maken voor alle milieucommunicatieplanning. Dat noodzaakte op zich een aanpassing van de fiche, aangezien de fiche oorspronkelijk enkel voor gebruik binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap geconcepieerd was. De afdeling Communicatie & Ontvangst heeft alle suggesties verwerkt, en het is de bedoeling dat de bijgestuurde software ter beschikking is tegen het ogenblik dat in het najaar van 1999 de communicatieplanning voor 2000 aangevat wordt.

17.4

De kanttekeningen die het Jaarverslag 1997 (pp. 59-60) maakte bij de eerste DCJP's, blijven onverminderd geldig. Andermaal dient erop gewezen dat bij de opmaak van de jaarplannen veelal alle aandacht gaat naar het invullen van de projectfiches, en het andere luik, de beschrijving van de organisatorische onderbouw op departementaal, administratie- en afdelingsniveau, niet of nauwelijks aan bod komt. De planning van het "hoe" en "met wie" van de communicatie is nochtans van minstens evenveel belang als de planning van het "wat", en behoeft zo mogelijk nog meer structurering.

18 Communicatiebudget

De vrij vaak gestelde vraag hoeveel geld de Vlaamse regering en haar diensten uitgeven voor hun communicatie, kan onmogelijk beantwoord worden, zelfs niet bij benadering. Weliswaar bestaat er duidelijkheid over het budget dat centraal ingeschreven staat voor allerlei voorlichtingsinitiatieven. Maar daarnaast besteden ook de administraties en departementen substantiële bedragen aan hun communicatie, en die zijn vaak lang niet zo makkelijk te achterhalen.

18.1 Centraal communicatiebudget

18.1.1 De budgetten voor de uitvoering van het algemene communicatiebeleid zijn opgenomen in programma 11.2 ("Kanselarij en voorlichting") van de Vlaamse begroting. In 1998 waren dat vooral basisallocatie 12.11 "Allerhande uitgaven i.v.m. voorlichting, documentatie, bibliotheek en manifestaties" (70 miljoen fr. na begrotingscontrole), basisallocatie 12.20 "Allerhande uitgaven voor media-aankopen" (226 miljoen) en basisallocatie 12.17 "Allerhande uitgaven i.v.m. infotelefoon van de Vlaamse overheid" (oorspronkelijk budget 50 miljoen, bij begrotingscontrole teruggebracht tot 45 miljoen).

18.1.2 In de begroting 1999 is basisallocatie 12.11 herdoopt tot "Allerhande uitgaven i.v.m. algemene en/of gemeenschappelijke manifestaties, interne en externe communicatie" en verminderd tot 61,2 miljoen fr. Deze vermindering heeft te maken met de creatie van een nieuwe basisallocatie 12.12 "Allerhande uitgaven i.v.m. Intranet/Internet", waarvoor 36,7 miljoen voorzien is, en de creatie van een nieuwe basisallocatie voor de bibliotheek van het ministerie. Voorheen werden de uitgaven voor de koepsite www.vlaanderen.be benomen op basisallocatie 12.11.

Basisallocatie 12.20 heet nu "Allerhande uitgaven i.v.m. informatie- en sensibiliseringscampagnes". In de oorspronkelijke begroting bleef het budget on-

gewijzigd 226 miljoen, doch bij de begrotingscontrole besliste het Vlaams Parlement dit bedrag te verminderen met 7,5 miljoen tot 218,5 miljoen. De afgepitste 7,5 miljoen is bedoeld als subsidie voor vzw Pascal Decroos voor bijzondere journalistiek en wordt apart in de begroting ingeschreven.

Het werkingsbudget voor de Vlaamse Infolijn ten slotte is in 1999 opgetrokken tot 50,4 miljoen.

Daarnaast voorziet de begroting Kanselarij en Voorlichting ook nog budgetten voor o.m. deelname van de Vlaamse overheid aan de beurs FTI Technoland (37,5 miljoen), voorlichting in de Vlaamse Rand (17 miljoen), en publicatie van de Vlaamse regelgeving (7,3 miljoen).

18.1.3 Zoals reeds aangekondigd in het Jaarverslag 1997 (p.62) is voor 1998 en 1999 een gedeeltelijke heroriëntatie van deze centrale communicatiekredieten voorzien. De voorbije jaren werden deze budgetten immers steeds meer aangesproken voor de financiering van louter departementale initiatieven. Dit is niet langer houdbaar - en trouwens ook niet wenselijk. De Vlaamse regering heeft ervoor geopteerd om de besteding van het centrale mediabudget (basisallocatie 12.20) veel sterker toe te spitsen op de communicatie over haar centrale beleidsprioriteiten. Dit betekende voor advertenties en campagnes de facto het einde van het sinds 1994 (in het kader van het Protocol Steun aan de Geschreven Pers) toegepaste systeem waarbij kabinetten en administratie voor hun advertentie-noden konden putten uit het centrale mediabudget. En ook basisallocatie 12.11 stond de voorbije paar jaar onder toenemende druk : enerzijds werd het ingeschreven krediet verminderd, anderzijds vonden steeds meer afdelingen de weg om dit krediet aan te spreken voor hun eigen sectorale activiteiten - in 1997 al voor één derde van het totale krediet. Nochtans blijven een aanzienlijk aantal recurrente uitgaven bestaan en zijn er belangrijke

nieuwe uitdagingen op communicatievlak, die de afdeling Communicatie & Ontvangst noodzaken het budget veel strikter te beheren.

Doordat de departementen hun communicatie-uitgaven nu eens aanrekenden op de eigen activiteitenprogramma's en dan weer op het centrale krediet, werd de onoverzichtelijkheid trouwens nog groter. Het ontbreken van vaste regels voor de aanrekening op het centrale voorlichtingskrediet was één van de oorzaken die de planning van de communicatie op departementaal en nog meer op interdepartementaal niveau hebben bemoeilijkt.

Vanaf 1999 wordt het derde-betalersysteem daarom voor wat de communicatie betreft volledig afgebouwd en dienen de ministers en administraties voortaan dus eigen middelen te voorzien voor hun sectorale communicatie-initiatieven. De centrale communicatiebudgetten kunnen voortaan enkel worden gebruikt voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke of interdepartementale communicatiesystemen en -producten (overkoepelende website, distributienetwerk voor publicaties, Infolijn, wegwijsgids...), communicatie-initiatieven die uitgaan van de administratie Kanselarij en Voorlichting of van de Vlaamse minister bevoegd voor de coördinatie van het voorlichtingsbeleid, en voor communicatie-onderzoek. En het centrale media-budget wordt prioritair voorbehouden voor campagnes die passen in de beleidsprioriteiten van de Vlaamse regering. 1998 was een overgangsjaar, waarin departementale communicatie-initiatieven enkel nog ten laste van het centrale budget genomen werden wanneer de afdeling Communicatie & Ontvangst zich er in het verleden formeel toe verbonden had ze financieel te ondersteunen.

18.2 Sectorale communicatiebudgetten

18.2.1 De hierboven beschreven bijsturing betekende een hele aanpassing voor de administraties en departementen die de voorbije jaren zonder veel moeite een beroep hadden kunnen doen op de centrale mediakredieten. Zij worden budgettair geresponsabiliseerd op het vlak van de communicatie, in die zin dat wanneer zij willen communiceren, zij daarvoor ook zelf tijdig de nodige

middelen moeten budgetteren. Twee vaststellingen dringen zich in dit verband op. Ten eerste is de boodschap van de responsabilisering op veel plaatsen blijkbaar maar traag doorgedrongen, ondanks duidelijke afspraken in de Interdepartementale Werkgroep Communicatie & Ontvangst, en is het aantal diensten dat een eigen communicatie-budget ingeschreven heeft niet substantieel toegenomen. Ten tweede heeft dit laatste de ministers en administraties toch niet belet om sectorale communicatie-acties op te zetten - met eigen middelen. Wie sterk gemotiveerd is om te communiceren, vindt blijkbaar veelal toch ergens binnen zijn werkingsbudgetten nog ruimte om daarvoor te betalen.

Deze vaststelling is geen pleidooi om de zaken op hun beloop te laten. Integendeel, er dringt zich een structurele aanpak op. De departementen zijn in het voorjaar van 1999 gewaarschuwd dat zij bij de voorbereiding van hun begroting voor 2000 ook voldoende aandacht moeten besteden aan de communicatie die nodig is om hun projecten en dienstverlening te ondersteunen, en aan het zelf voorzien van de middelen die zij nodig hebben om die communicatie te realiseren. Indien zij zich op dit punt onzeker voelen, geen nood : de horizontale communicatieverantwoordelijken (informatie-ambtenaar en afdeling Communicatie & Ontvangst) staan steeds ter beschikking om hen te adviseren bij het budgetteren van communicatie-initiatieven.

Dat diensten die over geen eigen communicatie-budget beschikken, er veelal toch in slagen om geld te vinden voor concrete communicatie-acties, betekent natuurlijk dat zij daarvoor putten uit hun gewone werkmiddelen. Dit heeft zo zijn beperkingen, want op het ogenblik dat met die werkmiddelen dringend andere prioriteiten aangepakt moeten worden, blijft er voor communicatie niets over. Zolang de diensten over geen apart communicatiebudget beschikken, dreigt de communicatie in tijden van nood opgeofferd te worden voor andere noden.

18.2.2 Het feit dat voor de communicatie vooral teruggevallen wordt op de werkingsbudgetten, betekent trouwens - en dit is meteen het onbevredi-

gende antwoord op de vraag aan het begin van dit hoofdstuk - dat uit een analyse van de huidige Vlaamse begroting onmogelijk te achterhalen valt hoeveel daadwerkelijk uitgegeven wordt aan voorlichting en communicatie.

Overigens is er nog geen vooruitgang geboekt voor wat de opmaak van een horizontaal begrotingsprogramma Voorlichting betreft (zie Jaarverslag 1997, p.63). Het aangekondigde overleg tussen de minister-president en de Begrotingsminister om na te gaan in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om een horizontaal programma Overheidsvoorlichting te creëren, heeft alleszins nog niet geleid tot concrete begrotingsinstructies terzake. Het voorstel van de afdeling Communicatie & Ontvangst tot invoering van een horizontaal programma Communicatie is op de valreep uit de begrotingsinstructies verwijderd.

19 Interdepartementale Werkgroep Communicatie en Ontvangst

In het kader van de veranderingsprocessen binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap boog een werkgroep in opdracht van de Vlaamse minister van Ambtenarenzaken zich over de toekomst van alle interdepartementale werkgroepen. Uiteindelijk besliste de Interdepartementale Stuurgroep Veranderingen tot afschaffing van een flink aantal interdepartementale werkgroepen, waaronder ook de Interdepartementale Werkgroep Communicatie en Ontvangst (IWCO). Deze werkgroep was tot dan toe het door het college van secretarissen-generaal gemandateerde overleg- en beslissingsorgaan voor alle interdepartementale aspecten van voorlichting en communicatie binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Niettemin bleven de centrale en departementale communicatieverantwoordelijken (met telkens één vertegenwoordiger voor elk der zeven departementen) van mening dat de nood aan interdepartementale afstemming even groot blijft als voorheen en beslisten zij daarom in het najaar van 1998 om op een meer informele wijze bijeen te blijven komen. Het is de bedoeling dat dit informeel communicatie-overleg in principe om de vier à zes weken plaatsvindt en verder voorgezeten wordt door de directeur-generaal van de administratie Kanselarij en Voorlichting. Het zal zich blijven beraden over alle interdepartementale aspecten van de voorlichting en communicatie binnen het ministerie en over de interdepartementale communicatieprojecten. Het zal ook advies blijven verlenen met betrekking tot de beleidsbeslissingen die door de informatie-ambtenaar en de afdeling Communicatie & Ontvangst worden geïnitieerd.

De informatieambtenaar verwelkomt de blijvende bereidheid van de departementale communicatieverantwoordelijken om zich te blijven inschrijven in een gezamenlijke aanpak van de communicatie, waarin alle departementen zich kunnen terugvinden. Hij betreurt niettemin de afschaffing van IWCO als een door het college van secretaris-

sen-generaal gemandateerde werkgroep. Zoals hij reeds in zijn vorig Jaarverslag beklemtoonde, is de autonomie van de departementen en administraties bij het voeren van hun communicatie dermate groot, dat er met het oog op hun efficiënte voorlichting en een coherente beeldvorming van de Vlaamse administratie bij de bevolking, eerder nood groeit aan meer dan aan minder onderlinge afstemming. Overleg tussen gemotiveerde communicatieverantwoordelijken van de departementen kan weliswaar een aantal problemen opvangen en de interdepartementale besluitvorming substantieel vooruithelpen. Doch een niet-gemandateerd overlegorgaan heeft niet het gewicht van de vroegere IWCO, en bovendien kan elk departement op elk ogenblik autonoom beslissen zich uit het overleg terug te trekken. Net nu het Vlaams Parlement in het nieuwe Decreet op de Openbaarheid van Bestuur de Vlaamse regering de mogelijkheid geeft om de Vlaamse openbare instellingen nadere regels op te leggen m.b.t. hun onderlinge samenwerking inzake hun voorlichtingsbeleid, is de afschaffing van IWCO als gemandateerd overleg- en beslissingsorgaan binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een merkwaardig signaal.

Ondertussen heeft het Interdepartementaal Overleg Communicatie & Ontvangst de werkzaamheden van de vroegere IWCO voortgezet, zij het met een wat lagere vergaderfrequentie. Een belangrijke optie was om dit overleg niet alleen toe te spitsen op de externe communicatie, maar omwille van de onderlinge verbondenheid ook de interdepartementale interne communicatie mee te nemen. Voor het ene departement (Onderwijs) waar de coördinatie van de interne en de externe communicatie niet in handen van dezelfde ambtenaar ligt, hoeft dit geen probleem te vormen; ook de opdrachthouder interne communicatie van dat departement kan aan de vergaderingen deelnemen.

20 Personeelondersteuning voor de voorlichting

De in het vorige Jaarverslag aangekondigde uitbreiding van de cel van de informatieambtenaar met twee statutaire communicatiespecialisten is medio 1998 werkelijkheid geworden. Eén van beiden moest overigens al meteen de leemte opvullen die ontstaan was na het vertrek van een sinds 1993 aan de cel verbonden adjunct van de directeur. Niettemin werd het mogelijk op deze wijze een personeelslid bijna voltijds te belasten met de uitvoering van de centrale media-aankoop en de begeleiding bij de voorbereiding en uitvoering van multimediale campagnes. Het weggefallen personeelslid werd pas negen maanden na zijn vertrek vervangen door een nieuw statutair A1-personeelslid. Het is voltijds ingeschakeld voor de verdere uitbouw van het Internet. De cel van de informatieambtenaar is via het kanaal van de interne mobiliteit verder aangevuld met een voltijds medewerker.

Voor de uitbouw van de interdepartementale interne communicatie zijn een halftijds en twee voltijdse contractuele personeelsleden aangeworven. Samen met twee reeds langer aan de afdeling verbonden personeelsleden vormen zij een aparte cel Interne Communicatie binnen de afdeling Communicatie & Ontvangst.

In mei 1998 besliste de Vlaamse regering de Vlaamse Infolijn op te starten als een project voor de duur van drie jaar. De projectleidster en vijf leden van het intern projectteam zijn personeelsleden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die voor de duur van het project overgeheveld zijn van hun departement naar het project. Het zevende lid is een technoloog met call-centerervaring en diende extern aangeworven te worden, wat voor vertraging zorgde; zij treedt in dienst in juli 1999. Aangezien de projectleidster afkomstig is uit de afdeling Communicatie & Ontvangst, wordt ook zij tijdelijk vervangen in deze afdeling door een contractueel communicatiespecialist.

Ten slotte dient - met spijt - gesignaleerd dat het afdelingshoofd van de afdeling Communicatie & Ontvangst begin juli 1999 de leiding van een andere afdeling binnen het ministerie op zich zal nemen. De functie van afdelingshoofd is vacant verklaard en wordt normaal gezien in de loop van het najaar ingevuld.

21 Contacten en samenwerking met andere overheden

21.1 Vlaams Parlement

De informeel opgestarte contacten tussen de informatieambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en het hoofd externe relaties bij het Vlaams Parlement zijn uitgegroeid tot vrij regelmatig overleg, en vooral tot een vlotte samenwerking tussen het ministerie en de diensten van het Vlaams Parlement bij concrete communicatieprojecten, zoals de Vlaamse Infolijn, de Vlaanderendag en de verschillende bekendmakingsinitiatieven naar aanleiding van de verkiezingen voor het Vlaams Parlement.

De Vlaamse Infolijn van zijn kant heeft duidelijke afspraken kunnen maken met de nieuwe Vlaamse Ombudsdienst bij het Vlaams Parlement. De Ombudsdienst schakelt mensen met informatieve vragen rechtstreeks door naar de Vlaamse Infolijn, en in omgekeerde richting gebeurt hetzelfde met oproepen die duidelijk geen informatievraag maar een klacht over een Vlaamse overheidsdienst zijn.

21.2 Vlaamse openbare instellingen

Zowel voor de Vlaamse Infolijn als naar aanleiding van de Vlaanderendag op 21 maart 1999 is er op communicatievlak vruchtbaar samengewerkt tussen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse openbare instellingen (VOI's). De belangrijkste evolutie inzake coördinatie van de voorlichting en communicatie was evenwel de goedkeuring door het Vlaams Parlement op 6/5/1999 van het nieuwe Decreet betreffende de Openbaarheid van Bestuur.

Enerzijds zijn de VOI's er ter uitvoering van het Decreet toe gehouden een actief voorlichtingsbeleid te voeren en daartoe een voorlichtingsambtenaar aan te stellen. Deze verplichting is niet nieuw, zij stond ook al ingeschreven in het Openbaarheidsdecreet van 1991, alleen heette deze ambtenaar

toen nog "informatieambtenaar". Het decreet specificiert niet dat dit een voltijdse job moet zijn. Anderzijds - en dit is wel nieuw - voorziet het Decreet de mogelijkheid van coördinatie en samenwerkingsverbanden tussen deze voorlichtingsambtenaren en die van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en biedt het de Vlaamse regering een rechtsgrond om op deze punten regelgevend op te treden.

Art. 21 § 3 van het nieuwe Openbaarheidsdecreet van 18/5/1999 machtigt de Vlaamse regering om de VOI's nadere regels op te leggen m.b.t. de generieke aspecten en de coördinatie van het communicatiebeleid. De Memorie van Toelichting duidt de "generieke aspecten" als "de aspecten van het communicatiebeleid die niet eigen zijn aan één instelling, maar gelden voor het geheel (of minstens voor meerdere) van de VOI's". De Memorie geeft meteen enkele voorbeelden, zonder hierbij volledig te willen zijn: "De bedoelde regels kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op de huisstijl of het gebruik van symbolen, de wijze waarop de instellingen zich in het buitenland als organen van de Vlaamse overheid bekend maken, of op het overleg tussen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de Vlaamse openbare instellingen inzake het communicatiebeleid. Deze voorbeelden zijn evenwel niet als exhaustief te beschouwen, en kunnen dat ook niet zijn, aangezien de uitdagingen en omgevingsfactoren voor de overheidscommunicatie mee evolueren met de samenleving en de overheid."

De voorlichtingsambtenaren zijn de centrale actoren van de communicatie-activiteit binnen de VOI's, doch naar de woorden van de Memorie heeft "de in het openbaarheidsdecreet van 1991 opgenomen verplichting voor de Vlaamse openbare instellingen om een informatieambtenaar aan te duiden (...) niet bij alle instellingen geleid tot een daadwerkelijke activering van het voorlichtingsbeleid". Om die reden machtigt het nieuwe Decreet in art. 22 § 3 de

Vlaamse regering om nadere regels vast te stellen met betrekking tot de bevoegdheden, rechtspositie en werking van de voorlichtingsambtenaren. Met die werking wordt de wijze bedoeld waarop zij in staat gesteld worden hun decretaal bepaalde taak uit te voeren, zoals bijv. hun toegang tot de bestuursorganen van de instelling, de wijze van toegang tot informatie en documenten binnen hun instelling, de wijze waarop zij kunnen communiceren met de verschillende geledingen van de instelling, de redactie van het jaarverslag, de organisatie van het woordvoerderschap en de persrelaties binnen de instelling, enz.

De Vlaamse regering kan ook regels bepalen voor de onderlinge samenwerking en de coördinatie tussen deze voorlichtingsambtenaren en de voorlichtingsambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. En tot slot verplicht het Decreet de VOI's ook tot medewerking, volgens door de Vlaamse regering nader te bepalen modaliteiten, aan de overkoepelende wegwijs-voorlichtingsinitiatieven die opgezet worden door de Vlaamse regering.

De uitwerking van de nodige uitvoeringsbesluiten wordt een opdracht voor de nieuwe Vlaamse regering. Hoe dan ook wordt de coördinatie en onderlinge afstemming van het communicatiebeleid over de totaliteit van de Vlaamse overheid heen een voorname opdracht voor de komende legislatuur. Die coördinatie zal geen afbreuk mogen doen aan de autonomie en eigen dynamiek van elk der instellingen, en het is duidelijk dat het vinden en behouden van zo'n evenwicht geen gemakkelijke zaak wordt. Mede daarom is er op korte termijn nood aan een overleg- en coördinatieplatform van de door hun instelling gemandateerde voorlichtingsambtenaren van instellingen en ministerie, om de coördinatie en samenwerking gestalte te geven. Alleen een coördinatie die mee uitgebouwd en actief gedragen en dus aanvaard wordt door al wie erbij betrokken is, zal op termijn kans op slagen hebben.

21.3 Gemeente- en provinciebesturen

Elk der 308 Vlaamse gemeenten moet beschikken over een gemeentelijk informatieambtenaar, zo wil

het de wet betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten. Die gemeentelijke informatieambtenaren zijn meteen belangrijke intermediairen voor de communicatie van de Vlaamse overheid. Veelal worden zij immers belast met het beantwoorden van de vragen van burgers, en krijgen zij zo ook heel wat vragen te verwerken die betrekking hebben op de Vlaamse bevoegdheden. Bovendien zijn zij doorgaans verantwoordelijk voor de implementatie bij de gemeente van de decretale verplichting voor de gemeentebesturen om de informatie van de Vlaamse overheid te verspreiden. Het uitbouwen van systematische informatievoorziening vanwege de Vlaamse overheid ten behoeve van deze informatieambtenaren en van overleg met deze infoambtenaren is dan ook van zeer groot belang ter ondersteuning van het Vlaamse communicatiebeleid. Ter stimulering van de actieve openbaarheid van bestuur is het trouwens aangewezen de deskundigheid van de gemeentelijke informatieambtenaren te bevorderen. Het is om deze redenen dat het in het voorjaar van 1999 gesloten Pact tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse gemeenten en OCMW's enkele actiepunten bevat die precies de ondersteuning van deze informatieambtenaren beogen.

21.3.1 Het Pact met de lokale besturen voorziet dat de Vlaamse regering en de lokale besturen hun informatieambtenaren zullen samenbrengen in een netwerk. Het is de bedoeling dat dit netwerk twee vormen aanneemt. Enerzijds wordt gedacht aan gestructureerd overleg tussen de Vlaamse en de gemeentelijke informatieambtenaren, teneinde de synergieën tussen de communicatie van de Vlaamse overheid en die van de gemeenten te ontwikkelen en materies van gemeenschappelijk belang op een gecoördineerde wijze te kunnen behandelen. Het is de bedoeling te komen tot een geregeld overleg met een beperkte maar representatieve selectie van gemeentelijke infoambtenaren. De start van dit overleg wordt in de loop van 2000 voorzien.

De concrete realisatie van het andere luik van het netwerk werd ondertussen al intensief voorbereid in het eerste halfjaar van 1999. Het gaat om een elektronische nieuwsbrief van de Vlaamse overheid

ten behoeve van de gemeentelijke informatieambtenaren. Deze wekelijkse nieuwsbrief, die Dito zal heten, wil de gemeentelijke infoambtenaren beter voor hun taak wapenen door hen systematisch, overzichtelijk en snel de praktische informatie over de Vlaamse overheid, haar dienstverlening, beleid en beleidsuitvoering te bezorgen die zij nodig hebben om op hun beurt de inwoners van hun gemeente te informeren en zelf goed te functioneren in hun job. De nieuwsbrief zal verder ook uitgebouwd worden als uitwisselingsforum voor ervaringen en advies, en als informatiebron over vormingsinitiatieven in de voorlichtingssector. Hij zal vanaf het najaar 1999 wekelijks verspreid worden via e-mail, en hij zal ook op de website van de Vlaamse overheid gepubliceerd worden, om opzoeking van vroeger verschenen informatie mogelijk te maken. Dito zal niet alleen informatie vanuit het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap bundelen, maar ook nieuws van de Vlaamse openbare instellingen. Bij de prospectie in dat verband is alvast gebleken dat ook de meeste openbare instellingen graag bereid zijn aan het initiatief mee te werken. De voorbereiding van de nieuwsbrief gebeurt in nauwe samenwerking met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten. Bij de keuze voor een elektronische nieuwsbrief is terdege rekening gehouden met het feit dat eind 1998 slechts minder dan de helft van de gemeentelijke informatieambtenaren beschikte over een PC met modem en Internetaansluiting. Het aantal aansluitingen stijgt immers zeer snel, en het waren gemeentelijke infoambtenaren zelf die aangedrongen hebben op een exclusief elektronisch product, om op die wijze gemeentebesturen te stimuleren om hun infoambtenaar behoorlijk digitaal uit te rusten.

21.3.2 Een tweede actiepoint in het Pact met de lokale besturen voorziet dat de Vlaamse regering investeert in de deskundigheidsbevordering via een praktijkopleiding voor lokale informatieambtenaren. Zoals reeds aangehaald in het Jaarverslag 1997 (p. 70) wordt thans al een praktijkgerichte basisopleiding voor beginnende informatieambtenaren georganiseerd, in een samenwerkingsverband van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten en met financiële ondersteuning door de Vlaamse mi-

nister van Binnenlandse Aangelegenheden. De achtdaagse cursus mocht op ruime belangstelling rekenen en wordt ondertussen reeds voor de derde keer georganiseerd. Het is de bedoeling om in een vergelijkbaar samenwerkingsverband op halflange termijn ook vormingsactiviteiten op te zetten ten behoeve van informatieambtenaren met ervaring, wellicht onder de vorm van een modulair opgevat bijscholingsprogramma.

21.3.3 Het Pact voorziet verder dat de lokale besturen loyaal burgergerichte informatie van de Vlaamse overheid meedelen aan de bevolking. Zij doen dat onder meer door hun medewerking aan de verspreiding van de folders en brochures van de Vlaamse overheid via bibliotheken, gemeentehuizen en informatiediensten. Op deze systematische distributie van de Vlaamse overheidspublicaties zijn de vorige Jaarverslagen reeds uitgebreid ingegaan. Maar nu engageren de gemeenten zich er in het Pact principieel ook toe om informatie die voor veel burgers van belang is, op te nemen in hun gemeentelijk informatieblad. Het materiaal hiervoor zal hapklaar aangeleverd worden door de Vlaamse overheid; dat zal gebeuren via de hierboven beschreven nieuwsbrief Dito.

21.3.4 Een laatste actiepoint uit het Pact met de lokale besturen dat direct op de voorlichting betrekking heeft, komt erop neer dat de Vlaamse regering zal onderzoeken op welke wijze de gemeentelijke informatieambtenaren digitale toegang kunnen krijgen tot het informatiebestand van de Vlaamse Infolijn. De informatieverstrekking bij de Vlaamse Infolijn steunt immers op een uitgebreid databestand, dat geraadpleegd kan worden via trefwoorden. In het najaar van 1999 zal onderzocht worden hoe dit complexe databestand gebruiksvriendelijk ontsloten kan worden voor de infoambtenaren bij de gemeenten, met de bedoeling de openstelling begin 2000 daadwerkelijk te kunnen realiseren.

21.4 Federale overheid

De samenwerking met de federale overheid is het voorbije jaar vooral toegespitst op de werking van de Vlaamse Infolijn. Die krijgt immers niet alleen

vragen over de Vlaamse overheid maar ook over de federale overheid te beantwoorden. Teneinde de Infolijn toe te laten de mensen met vragen betreffende federale ministeries, parastatales en overheidsbedrijven correct te verwijzen, is de Federale Voorlichtingsdienst bereid gebleken om zijn databestand over de federale overheidsdiensten toegankelijk te maken voor de Vlaamse Infolijn. In een volgende fase wordt overleg met het college van informatieambtenaren van de federale ministeries in het vooruitzicht gesteld om tot een verfijning van de verwijzfunctie van de Vlaamse Infolijn te komen.

BIJLAGE 1

**Communicatieplan
1999-2000 van de
informatieambtenaar**

In aansluiting op de vaststellingen en bedenkingen van het Jaarverslag volgt hieronder het Communicatieplan 1999-2000 van de informatieambtenaar. Het formuleert de actiepunten die hij, in aansluiting op de analyse in dit Jaarverslag, op korte termijn nodig acht voor de ontwikkeling van een volwassen communicatiebeleid van de Vlaamse regering en haar diensten. De actiepunten en hun nummering volgen de indeling van het Jaarverslag. Telkens wordt vooraan aangegeven wie verantwoordelijk is voor de realisatie van het actiepunt. Waar meerdere instanties aangegeven zijn, berust het initiatief bij de eerst vermelde.

Deels geeft het overzicht de projecten aan die de informatieambtenaar het komende werkjaar zelf wil realiseren of waar hij minstens initiatief rond zal ontwikkelen. Als zodanig vormt dit een engagement van zijnzijntewege.

Anderzijds formuleert het overzicht ook een aantal aanbevelingen voor de korte termijn die de informatieambtenaar ter uitvoering van zijn decretaal opgelegde opdracht doet aan de andere bij het communicatiebeleid van de Vlaamse regering en haar diensten betrokken actoren. Waar als initiërende instantie de administratie Kanselarij en Voorlichting aangewezen wordt, wordt bedoeld op een samenwerking tussen geledingen van deze administratie en de informatieambtenaar.

1 Regelgeving inzake overheidscommunicatie

1.1 Informatieambtenaar - Inventarisatie van informatie en informatiebronnen bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, en beschikbaarstelling ervan voor het publiek (cf. art. 23 § 1 van het nieuwe Openbaarheidsdecreet)

1.1 Informatieambtenaar - Opmaak van code van goede praktijk voor de toepassing van het nieuwe Openbaarheidsdecreet (cf. art. 23 § 3 van het nieuwe Openbaarheidsdecreet)

1.2 Vlaams Parlement, Vlaamse regering - Uitwerking van een decretale controleregeling inzake politiek misbruik van de overheidscommunicatie, en initiatief (bijv. via de gemeenschapssensatoren) met het oog op de afbouw van de federale controle op de communicatie van de Vlaamse regering

2 Kadernota Communicatiebeleid van de Vlaamse regering

2 Vlaamse minister bevoegd voor de coördinatie van het communicatiebeleid, informatieambtenaar - Opmaak van een beleidsbrief communicatie voor de legislatuur 1999-2004; opmaak van een implementatieplan voor deze beleidsbrief; uitvoering ervan voor wat het eerste jaar van de legislatuur betreft

2.1.5 Informatieambtenaar - Uitwerking van een methodiek en programmatie voor systematische en structurele kwaliteitscontrole van de folders en brochures en van het Internetaanbod van de diensten van de Vlaamse regering

2.2.2 Vlaams Parlement - Voorzien van een duidelijker en volwaardiger plaats voor de communicatie in de bevoegdheden van de Commissies van het Vlaams Parlement

3 Persvoorlichting van de Vlaamse regering

3 Administratie Kanselarij & Voorlichting - Organisatie van informatie- en vormingsaanbod t.b.v. de perschefs en communicatieverantwoordelijken van de nieuwe kabinetten over de coördinatie en ondersteuning die de administratie aanbiedt inzake persvoorlichting en externe communicatie

3 Informatieambtenaren, alle ministeriële woordvoerders - Bijsturing van het reglement betreffende de persvoorlichting van de Vlaamse regering

4 Persvoorlichting van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

4 Informatieambtenaar, ministeriële woordvoerders, interdepartementaal overleg communicatie & ontvangst - Uitwerking van globaal afsprakenkader inzake taakverdeling tussen ministeriële en ambtelijke woordvoerders

4.2.1 Alle departementen - Verdere bekendmaking en implementatie van de omzendbrief betreffende het beantwoorden van vragen van journalisten

5 Voorlichting van de buitenlandse pers

5.2 Informatieambtenaar - Promotie bij kabinetten en administratie van de mogelijkheid om persberichten te verspreiden bij buitenlandse correspondenten

6 Coördinatie en ondersteuning van mediacampagnes

6.1 Informatieambtenaar - Verdere bekendmaking van het systeem van centrale media-aankoop bij de Vlaamse administratie

6.2 Informatieambtenaar - Verdere uitbouw van samenwerking en samenspraak met de reclame-sector

6.3 Administratie Kanselarij & Voorlichting - Uitbouw van geïntegreerd ondersteunings- en begeleidingsaanbod m.b.t. het opzetten en voeren van informatie- en sensibiliseringscampagnes, met bijzondere aandacht voor bestekken en beoordelingsmethode

7 Informatie- en sensibiliseringscampagnes

7.1 Informatieambtenaar, Vlaamse regering - Uitwerking van advertentie- en campagnebeleid voor de nieuwe legislatuur, en uitvoering ervan voor wat het eerste jaar van de legislatuur betreft

8 Institutionele communicatie

8.1.3 Administratie Wegen & Verkeer - Implementatie van de vernieuwde huisstijl voor wat de borden ter aankondiging van wegenwerken betreft

8.1.4 Vlaamse openbare instellingen, afdeling Communicatie & Ontvangst - Uitvoering van de beslissing van de Vlaamse regering tot integratie van gestileerde Vlaamse leeuw in het logo van de instellingen, en toezicht op de correcte uitvoering hiervan

8.1.5 Afdeling Communicatie & Ontvangst - Uitbouw van systematisch toezicht op naleving van de huisstijl door alle afdelingen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

8.3 Afdeling Communicatie & Ontvangst - Uitlokken van een beslissing i.v.m. herneming van de Vlaanderendag, en eventueel voorbereiding van een nieuwe Vlaanderendag

9 Communicatie-initiatieven voor Brussel en de Vlaamse Rand

9.1 Vlaams minister bevoegd voor Brusselse Aangelegenheden, Vlaamse regering - Opmaak van een communicatieplan voor Brussel voor de nieuwe legislatuur; opmaak van een implementatieplan voor dit communicatieplan; uitvoering van dit plan voor wat het eerste jaar van de legislatuur betreft

9.2 De Vlaamse minister bevoegd voor de Vlaamse Rand, Vlaamse regering - Opmaak van een communicatieplan voor de Vlaamse Rand voor de nieuwe legislatuur; opmaak van een implementatieplan voor dit communicatieplan; uitvoering van dit plan voor wat het eerste jaar van de legislatuur betreft

10 Coördinatie en ondersteuning van de overheidscommunicatie

10.1 Vlaams minister van Leefmilieu, alle Vlaamse milieu-administraties - herbevestiging van de Stuurgroep Communicatiebeleid Leefmilieu en herdefiniëring van zijn doelstellingen en werkmethode; opmaak van een planning voor de activiteiten van de Stuurgroep

10.2 Kwaliteitszorg bij voorlichtingsproducten: zie bij 2.1.5

10.3 Vlaams minister van Financiën, Vlaamse regering, informatieambtenaar, alle departementen en Vlaamse openbare instellingen - goedkeuring en implementatie van omzendbrief externe communicatie euro in de overgangsfase

10.3 Informatieambtenaar, interdepartementaal overleg communicatie & ontvangst - opmaak communicatiestrategie voor externe communicatie i.v.m. euro voor 2000-2001

11 Internet

11.1.4 Alle betrokken administraties & Vlaamse openbare instellingen - Onderzoek naar mogelijkheden van het Internet ter ondersteuning van de externe dienstverlening van de administratie; uitbouw, waar nodig, of bijsturing van het Internetaanbod

11.2.2 Afdeling Media-innovatie - Uitwerking van instrumenten om tele-administratie-expertise te ontsluiten en actief ter beschikking te stellen van de Vlaamse administratie

11.3 Informatieambtenaar - Herwerking van de de koepelsite www.vlaanderen.be tot vraaggerichte referentiesite voor al wie op zoek is naar overheidsinformatie

11.6 Entiteit Sturing & Controle Informatica - Bijzondere aandacht in het kader van de outsourcing van de informaticafunctie voor de ondersteuning van het Internetaanbod

12 Publicatie van de Vlaamse regelgeving

12.2 Administratie Kanselarij & Voorlichting - Operationalisering en bekendmaking van Vlaamse Codex op cd-rom en Internet

13 Telefonische informatieverstrekking en ontvangst

13.1 Project Vlaamse Infolijn - Verdere implementatie van het project Vlaamse Infolijn, ter uitvoering van het door de Vlaamse regering goedgekeurde groeiplan

13.2 Afdeling Communicatie & Ontvangst, alle administraties van het ministerie - Opmaak en implementatie van een actieplan Telefonie

13.2 Afdeling Communicatie & Ontvangst - Organisatie van vervolgonderzoek naar de telefonische bereikbaarheid van de Vlaamse administratie

14 Educatieve werking

14 Vlaamse Onderwijsraad - Verdere implementatie van het educatieve project "De kracht van je stem"

15 Wetenschappelijk onderzoek

15.1 Administratie Kanselarij & Voorlichting - Begeleiding van de twee lopende communicatie-onderzoeken in het kader van het beleidsgericht onderzoek

17 Departementale communicatiejaarplannen

17 Alle departementen van het ministerie - Opmaak van een volwaardig communicatiejaarplan voor 2000

17.3 Afdeling Communicatie & Ontvangst - Aanpassing van de communicatiefiche; consolidatie van de departementale communicatiejaarplannen

18 Communicatiebudget

18.2 Alle afdelingen en administraties van het ministerie - Bij de voorbereiding van de begroting voor 2000 communicatiebudgetten voorzien ter ondersteuning van de eigen beleids- en dienstverleningsprojecten

21 Contacten en samenwerking met andere overheden

21.2 Informatieambtenaar, Vlaamse regering - Uitwerking van uitvoeringsbesluiten bij het Decreet betreffende de Openbaarheid van Bestuur

21.2 Informatieambtenaar, voorlichtingsambtenaren van de Vlaamse openbare instellingen - Uitbouw van overleg- en coördinatieplatform voor communicatie van de Vlaamse overheid

21.3.1 Informatieambtenaar, in overleg met Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten - Voorbereiding van een platform met het oog op gere-

geld overleg tussen Vlaamse informatieambtenaren en gemeentelijke informatieambtenaren

21.3.1 Informatieambtenaar - Operationalisering van een nieuwsbrief voor gemeentelijke informatieambtenaren

21.3.2 Administratie Binnenlandse Aangelegenheden, informatieambtenaar, Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten - Voorbereiding van een vormingsaanbod voor ervaren gemeentelijke informatieambtenaren

21.3.4 Project Vlaamse Infolijn - Onderzoek en operationalisering van het toegankelijk maken van het databestand van de Vlaamse Infolijn voor gemeentelijke informatieambtenaren

BIJLAGE 2

Krachtlijnen van het Decreet van 18 mei 1999 betreffende Openbaarheid van bestuur

1 Inleiding

De komst van een nieuw Decreet betreffende de Openbaarheid van bestuur werd al langer in het vooruitzicht gesteld. Voor de historiek ervan kan verwezen worden naar het Jaarverslag 1997 van de ombudsman van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (zie pp.46-52). Uiteindelijk keurde het Vlaams Parlement het nieuwe Decreet betreffende de Openbaarheid van Bestuur goed op 5 mei 1999. Het werd door de Vlaamse regering bekrachtigd op 18 mei 1999, verscheen in het Belgisch Staatsblad van 15 juni en trad tien dagen later in werking.

Het Decreet van 18 mei 1999 vervangt het Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering en zijn uitvoeringsbesluiten van 9 december 1992. Ook de partiële openbaarheidsregeling van artikel 33 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning (Vlarem I), wordt opgeheven.

Hieronder volgen de krachtlijnen van het nieuwe Openbaarheidsdecreet van 18 mei 1999.

2 Algemene bepalingen

2.1 Het Decreet beoogt het beginsel van openbaarheid van bestuur in te vullen via de instrumenten van de passieve en actieve openbaarheid. Het bevat aldus een totaalregeling van de actieve en passieve openbaarheid voor alle bevoegdheidsdomeinen en administratieve overheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. In het bijzonder is in die regeling de openbaarheid van milieu-gegevens opgenomen conform de daaromtrent geldende bepalingen van de Europese Richtlijn (90/313/EEG) inzake de vrije toegang tot milieu-informatie.

De principes, basisdefinities en uitzonderingen van het Decreet volgen ten gronde de grondwettelijke

bepalingen ter zake en werden ook meer afgestemd op de andere wettelijke en decretale openbaarheidsregelingen die in België gelden. Bij de opmaak werd ten slotte ook terdege rekening gehouden met de adviezen die de Raad van State, de SERV en de Mina-Raad verstrekten.

2.2 Wat het toepassingsgebied ratione personae betreft, wordt het Decreet integraal van toepassing op de administratieve overheden van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest, op de verenigingen van gemeenten en provincies en op de OCMW's. In vergelijking met het Decreet van 23 oktober 1991 is dit toepassingsgebied duidelijk verruimd. Het oude Decreet gold immers enkel voor de diensten van de Vlaamse regering (het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap) en de Vlaamse openbare instellingen. Een beperkte omschrijving van het toepassingsgebied werd aldus verlaten ten voordele van het, ook in andere openbaarheidsregelingen gehanteerde, ruime en evolutieve begrip 'administratieve overheden'. Voor de invulling van dit begrip moet gekeken worden naar de inhoud die de Raad van State en het Hof van Cassatie er in hun rechtspraak aan geven.

Om het toepassingsgebied van de Europese richtlijn 90/313 inzake de vrije toegang tot milieu-informatie mee in aanmerking te nemen, wordt de 'administratieve overheid' specifiek uitgebreid tot ook privaatrechtelijke instellingen, diensten, e.d. die op milieugebied een openbare verantwoordelijkheid dragen en die opgericht zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest of door hen opgerichte diensten of instellingen.

Het Decreet kan ook toepasselijk zijn op andere dan Vlaamse administratieve overheden (zoals de federale overheden, andere gewesten, gemeenten, etc.), doch slechts in zoverre het op basis van de Vlaamse bevoegdheden de openbaarheid verbiedt of beperkt.

2.3 Het Decreet bepaalt verder drie soorten 'documenten' die het onderwerp ratione materiae van de openbaarheidsregeling vormen.

Een eerste voorwerp zijn de bestuursdocumenten in het algemeen. Overeenkomstig de bedoeling van de grondwetgever wordt het begrip ‘bestuursdocumenten’ zeer ruim omschreven als “dragers, in welke vorm ook, van informatie waarover een administratieve overheid beschikt”. Deze omschrijving betekent een fundamentele breuk met de definitie van het begrip ‘bestuursdocument’ in het oude Decreet van 23 oktober 1991, die o.a. inhield dat uit het document een bestuursbeslissing moest blijken of een handeling die tot een bestuursbeslissing had bijgedragen. De Raad van State achtte dergelijke koppeling met een bestuursbeslissing niet verenigbaar met het grondwettelijk beoogde inzage-recht, omdat het een absolute beperking ervan zou inhouden.

Het tweede onderwerp behelst de milieu-informatie. Die wordt gedefinieerd als “informatie betreffende het milieu, het milieubeleid en de activiteiten en maatregelen die op het milieu een ongunstig effect hebben of kunnen hebben”. Voor een meer concrete invulling van wat onder ‘milieu’ begrepen moet worden, wordt verwezen naar de omschrijving die in het Decreet houdende algemene bepalingen inzake het milieubeleid wordt gehanteerd.

Ten slotte zijn er de documenten van persoonlijke aard. Daarmee worden bestuursdocumenten bedoeld die “een beoordeling, waardeoordeel of de beschrijving van een gedrag bevatten” van een natuurlijk persoon.

3 Passieve openbaarheid : principe

Als principe geldt dat de administratieve overheden verplicht zijn aan ieder natuurlijk of rechtspersoon die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken. Dit kan door er inzage van te verlenen, er uitleg over te verstrekken en er een kopie van te overhandigen. Een nieuwe mogelijkheid is dat de verzoeker ook een exemplaar van een (schaars) document kan ontleenen. Tevens kunnen de genoemde personen onjuiste of onvolledige gegevens die in bestuurs-

documenten werden ontdekt, door de overheid laten verbeteren of aanvullen. De openbaarmaking (inzage en uitleg) en verbetering van gegevens is principieel kosteloos. Voor de afgifte van kopies kan evenwel een, door de Vlaams regering te bepalen, retributie gevraagd worden.

Zoals in alle openbaarheidsregelingen geldt, moet een aanvrager in beginsel geen belang aantonen. Een belang is echter wel vereist voor de aanvraag van de openbaarmaking van documenten van persoonlijke aard. In dat geval zal de verzoeker moeten aantonen dat het documenten van persoonlijke aard of de beslissing die hiermee samenhangt, hem rechtstreeks, persoonlijk en ongunstig in zijn rechts-situatie raakt. Enkel als het document over de aanvrager zelf handelt, moet dit belang niet worden aangetoond.

Een nieuwe optie in het Decreet is ook de uitdrukkelijke bepaling dat de openbaar gemaakte documenten niet voor commerciële doeleinden verspreid of gebruikt mogen worden. Omdat dergelijk verbod niet voorzien is in de Europese richtlijn, geldt deze clausule evenwel niet voor het gebruik van bestuursdocumenten inzake milieu-informatie.

4 Passieve openbaarheid : uitzonderingsgronden

Bij de toepassing van het openbaarheidsrecht moet rekening gehouden worden met een aantal uitzonderingsbepalingen die kunnen gelden, zowel t.a.v. de passieve openbaarheid, als in het kader van de actieve informatieverstrekking. Anders dan in het Decreet van 1991, worden deze uitzonderingen in het nieuwe Decreet strikt omschreven en afgelijnd. Hierbij kan aangestipt worden dat, gezien de bepaling van artikel 32 van de Grondwet, enkel nog de decretaal of wettelijk vastgestelde uitzonderingen in aanmerking kunnen komen om de openbaarheid te weigeren. Dit betekent dat mogelijke uitzonderingsbepalingen die in besluiten of reglementen zouden voorkomen, niet opgeworpen kunnen worden.

In artikel 8 van het Decreet worden de uitzonderingsbepalingen gegroepeerd, waarbij een duidelijke afbakening wordt gegeven van de toepassingsgebieden en de aard van de uitzonderingsgronden die tegen een openbaarmaking van documenten kunnen opgeworpen worden. Voor de concrete toepassing van deze uitzonderingen kan vermeld worden dat bij de parlementaire behandeling van het Decreet de tendens naar voor kwam om een eerder relatieve waarde toe te kennen aan die uitzonderingsgronden. In de lijn van het standpunt van de Raad van State dat uitzonderingen op het grondwettelijk openbaarheidsprincipe niet absoluut mogen zijn, primeert de afweging van een door een uitzondering beschermd belang tegen het belang van openbaarmaking. In de formulering van diverse uitzonderingsgronden is deze idee van belangenafweging bijgevolg terug te vinden.

4.1 Voor een eerste groep uitzonderingsgronden wordt uitdrukkelijk de relatieve waarde aangegeven (art. 8 § 1). Het gaat om een aantal belangen waarvan de bescherming moet worden afgewogen tegenover het belang van de openbaarheid. Als belangen worden vermeld: het economische, financiële of commerciële belang van de overheid; de openbare orde en veiligheid; het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen, met inbegrip van de betrekkingen met de federale overheid en met de andere gemeenschappen en gewesten; en vertrouwelijke commerciële en industriële gegevens, met inbegrip van het intellectuele eigendom, die aan de overheid zijn meegedeeld.

In samenhang met de afweging van de zonet vermelde belangen, kan een openbaarheidsverzoek nog afgewezen worden als het gaat om aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een burgerlijk of administratief rechtsgeding (§ 2).

4.2 Aan een tweede belangrijke groep van uitzonderingen (art. 8 § 3) wordt een meer absolute waarde toegekend. Ze slaan op bepaalde documenten en belangen waarbij de bescherming ervan zwaarder weegt dan het belang van de openbaarheid. Wanneer die specifieke documenten en

belangen in het geding zijn, moet de openbaarmaking geweigerd worden.

In deze categorie zijn als uitzonderingsgronden opgenomen: een bij decreet of wet vastgestelde geheimhoudingsverplichting; het vertrouwelijke karakter van persoonsgegevens met betrekking tot een natuurlijke persoon; het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen; bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de strafvordering of de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen zijn opgesteld; en bestuursdocumenten met gegevens die door derden werden verstrekt zonder dat zij daartoe verplicht werden en die zij uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld.

4.3 Om de omzetting van de Europese richtlijn 90/313/EEG inzake de vrije toegang tot milieu-informatie duidelijk aan te geven, worden de uitzonderingsbepalingen die wel en niet van toepassing kunnen zijn op de vrijgave van milieu-informatie, gebundeld in een aparte paragraaf (art. 8 § 5). Ook hierbij wordt de afweging van belangen uitdrukkelijk vooropgesteld. Meer concreet kan hierover vermeld worden dat het economisch, financieel of commercieel belang van de overheid en de decretale en wettelijke geheimhoudingsverplichtingen niet in aanmerking genomen kunnen worden. Anderzijds wordt een bijkomende uitzonderingsgrond ingeschreven voor het geval dat de vrijgave van gegevens een aantasting van de milieusector waarop ze betrekking hebben, waarschijnlijker zou maken.

4.4 Op te merken valt nog dat de Vlaamse overheid in dit nieuwe Openbaarheidsdecreet toch nog een eigen specifieke uitzonderingsmogelijkheid voorziet (art. 8 § 4). Deze houdt de mogelijkheid in om de openbaarmaking van een welbepaald soort bestuursdocumenten tijdelijk op te schorten als het openbaarheidsbelang niet zou opwegen tegen de bescherming van de uitzonderingsbelangen van § 1 én zolang er in de aangelegenheid geen administratieve eindbeslissing is genomen. Deze bijkomende uitzonderingsmogelijkheid kan enkel toege-

past worden op documenten, andere dan milieu-informatie, die worden opgesteld ter voorbereiding van een termijngebonden bestuurlijke beslissing in aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn. In de toelichting bij het Decreet wordt een eindbeslissing gezien als een eenzijdige en uitvoerbare rechtshandeling van een administratieve overheid die de bedoeling heeft rechtsgevolgen te creëren of te vermijden. Om het niet-absolute karakter van deze uitzonderingsgrond nog te accentueren, wordt de reikwijdte van de opschorting van de openbaarmaking volgens een tekstvoorstel van de Raad van State uitdrukkelijk omschreven.

4.5 Ten slotte vermeldt het Decreet (art. 8 § 6) enkele gevallen waar enkel de eigen Vlaamse administratieve overheden de openbaarmaking kunnen afwijzen, de zogenaamde facultatieve uitzonderingen. De genoemde gevallen zijn als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft, ook na een verzoek tot verduidelijking of herformulering van de aanvraag, of als de aangevraagde documenten niet af of onvolledig zijn.

5 Gedeeltelijke openbaarmaking

In het geval dat een of andere uitzonderingsgrond wordt toegepast en wanneer de daardoor beschermde informatie gescheiden kan worden van de andere gegevens, stelt het Decreet een gedeeltelijke openbaarmaking van een bestuursdocument verplicht. In dergelijke gevallen geeft de overheid aan op welke plaatsen informatie werd weggelaten en op grond van welke uitzonderingsgronden dat is gebeurd.

6 Procedures voor aanvraag en verloop

De procedures voor de aanvragen en het verloop gelden zowel voor de openbaarmaking als voor de verbetering of aanvulling van gegevens.

6.1 De aanvragen worden schriftelijk ingediend, in principe bij de administratieve overheid die over de bestuursdocumenten beschikt of ze in een archief heeft neergelegd. De aanvraag vermeldt zo accuraat mogelijk het voorwerp en de vorm waarin de openbaarheid wordt gewenst. Het Decreet voorziet in dit verband evenwel ook in informatie- en doorverwijzingsregels voor het geval de aanvraag te vaag is of aan de verkeerde instantie werd gesteld.

De beslissing over een aanvraag moet zo spoedig mogelijk genomen worden, en uiterlijk binnen de 15 dagen na de ontvangst ervan. Het contrast met de regeling van het Decreet van 1991 waar deze antwoordtermijn nog 60 dagen was, is wel bijzonder groot. De bedoeling van de nieuwe korte termijn is, mede rekening houdend met de beslissingstermijn in beroep, een effectieve openbaarheid voor de burgers te waarborgen.

Voor het geval deze beslissingstermijn problematisch zou zijn, bijv. als de informatie moeilijk op tijd te verzamelen is, of als derden geconsulteerd moeten worden in verband met de uitzonderingsgronden, wordt de mogelijkheid voorzien om de antwoordtermijn te verlengen tot 30 dagen.

De afwijzing van een aanvraag moet gemotiveerd zijn en de beroepsmogelijkheid vermelden.

6.2 Ook de uitvoering van een beslissing tot inwilliging van een openbaarheidsaanvraag moet zo spoedig mogelijk gebeuren, en zeker binnen de 40 dagen na de ontvangst van de aanvraag. Deze uitvoeringstermijn moet de administratieve overheden de gelegenheid geven om ingewikkelde of omvangrijke documenten klaar te maken voor de openbaarmaking. De modaliteiten voor de inzage (plaats, tijdstip, ...) worden in overleg met de aanvrager vastgesteld. Aan de Vlaamse regering wordt ook de mogelijkheid gedelegeerd om de wijze van uitvoering van het inzagerecht verder te regelen.

6.3 Voor de inzage van en uitleg over bestuursdocumenten waarin een auteursrechtelijk beschermd werk is opgenomen, is de toestemming

van de auteur niet vereist. Een afschrift hiervan kan echter enkel verstrekt worden na de schriftelijke toestemming van de auteur of zijn rechtsopvolger.

7 Beroepsprocedures

7.1 De aanvragers van openbaarmaking, verbetering of aanvulling van gegevens kunnen een beroep instellen zowel tegen een uitdrukkelijke afwijzing van hun aanvraag, als tegen het uitblijven van een beslissing binnen de voorziene termijn. Dit decretaal voorziene beroep moet gezien worden als een georganiseerd en vol administratief beroep, waarbij de bevoegde beroepsinstantie gemachtigd is een beslissing te nemen die in de plaats komt van de bestreden afwijzingsbeslissing of uitgebleven beslissing.

Anders dan in het oude Decreet van 23 oktober 1991, waarbij de diverse “ombudsmannen” bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en bij elke Vlaamse openbare instelling als beroepsinstantie werden geïnstalleerd, voorziet het nieuwe Decreet voor de Vlaamse overheid, d.i. voor alle administratieve overheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, nog maar één enkele beroepsinstantie, met name een ambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap die door de Vlaamse regering wordt aangeduid.

Zoals ook in het Decreet van 1991 het geval was, heeft deze ambtenaar als beroepsinstantie een beslissingsmacht. Deze beslissing kan de inwilliging of verwerping van het beroep inhouden. Om hem toe te laten een gefundeerd oordeel te vellen over het beroep, beschikt de ambtenaar over een aantal onderzoeksbevoegdheden. Hij kan alle bestuursdocumenten die hij nuttig acht voor zijn onderzoek, inzien of opvragen en de betrokken partijen horen. De noodzakelijke neutraliteit en onafhankelijkheid van deze ambtenaar worden in het Decreet uitdrukkelijk gewaarborgd. Zo kan hij, in het kader van zijn opdracht als beroepsinstantie, geen instructies van de overheden ontvangen, noch geëvalueerd of tuchtrechterlijk vervolgd worden.

De bedoelde beroepsinstantie voor de Vlaamse administratieve overheden werd inmiddels aangeduid, waardoor het recht om in beroep te gaan reeds van bij de inwerkingtreding van het Decreet gewaarborgd is. Concreet heeft de Vlaamse regering op 8 juni 1999 de leidend ambtenaar van de administratie Kanselarij en Voorlichting van het departement Coördinatie aangeduid als beroepsinstantie inzake de passieve openbaarheid.

Voor de verenigingen van provincies en gemeenten en voor de OCMW's treedt de Vlaamse regering als beroepsinstantie op, respectievelijk in hoofde van de Vlaamse minister die bevoegd is voor het toezicht op de intercommunales en de Vlaamse minister die bevoegd is voor het maatschappelijk welzijn.

7.2 Wat de procedure zelf betreft, moeten de beroepen bij de onderscheiden beroepsinstanties schriftelijk worden ingediend binnen de 30 dagen na de ontvangst van de afwijzingsbeslissing of na het verstrijken van de beslissingstermijn. De beroepsinstantie spreekt zich over het beroep uit binnen een termijn van 30 dagen vanaf de dag na de ontvangst van het beroep. Als de beroepsinstantie het beroep inwilligt, staat hij de openbaarmaking, verbetering of aanvulling toe.

Een bijzondere regeling bepaalt de rechtsgevolgen van het stilzitten van de administratieve overheid en/of van de beroepsinstantie. Bij een opeenvolgend stilzitten wordt de openbaarmaking geacht te zijn toegestaan. De openbaarmaking wordt anderzijds geacht te zijn geweigerd indien de beroepsinstantie stilzit na een uitdrukkelijke afwijzing van de administratieve overheid. Voor de verbetering of aanvulling van gegevens is altijd een uitdrukkelijke toestemming vereist.

7.3 Het Decreet bepaalt eveneens de modaliteiten voor de concrete uitvoering van de beslissing die in beroep de aanvraag inwilligt.

8 Actieve openbaarheid

8.1 Het Decreet legt aan de Vlaamse administratieve overheden, de intercommunales en de O.C.M.W.'s de verplichting op om een effectief voorlichtingsbeleid te voeren. In wezen houdt dit de verplichting in om de bevolking systematisch, tijdig en in begrijpelijke vorm voor te lichten over het beleid, de decreten, de besluiten en andere beslissingen. Ook het geven van informatie over de dienstverlening en over de informatie/documentatie die bij deze overheden beschikbaar is, behoort tot dit voorlichtingsbeleid.

Uitvoering gevend aan de Europese richtlijn 90/313, behelst deze verplichting ook de verspreiding van algemene informatie over de toestand van het milieu.

Bij de actieve informatieverstrekking moet rekening gehouden worden met de reeds eerder besproken uitzonderingsbepalingen van artikel 8.

8.2 Voor de verwezenlijking van de actieve openbaarheid bepaalt het Decreet dat bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en bij elke Vlaamse openbare instelling, een voorlichtingsambtenaar aangesteld moet worden binnen het jaar na de inwerkingtreding. De benaming 'voorlichtingsambtenaar' komt in de plaats van 'informatieambtenaar', zoals de functie in het Decreet van 1991 heette.

De opdrachten van deze voorlichtingsambtenaren worden vrij nauwkeurig omschreven. Ze komen erop neer dat de voorlichtingsambtenaren de burgers voorlichten over het gevoerde beleid en specifieke beslissingen, en dat zij de realisatie en de coördinatie van het voorlichtingsbeleid stimuleren en ondersteunen. In het licht van die voorlichting en met het oog op een nuttig gebruik van het openbaarheidsrecht door de burgers, moeten zij een inventaris aanleggen van de bij hun overheid bestaande informatie en informatiebronnen. Deze inventaris dient beschikbaar te zijn voor het publiek. Ook zien zij erop toe dat de voor het publiek be-

stemde bestuursdocumenten in correcte en begrijpelijke taal zijn gesteld.

Om de vermelde taken te kunnen vervullen hebben de voorlichtingsambtenaren het recht om alle nuttige documentatie op te vragen of er inzage van te nemen.

8.3 Voor de realisatie van een efficiënt en geïntegreerd communicatie- en voorlichtingsbeleid van de Vlaamse overheid, achtte de decreetgever het raadzaam om voor de verschillende actoren van dat beleid minimale regels te voorzien. Aan de Vlaamse regering wordt daarom de bevoegdheid verleend om de Vlaamse openbare instellingen nadere regels op te leggen met betrekking tot de generieke aspecten en de coördinatie van het communicatiebeleid. De Vlaamse instellingen zijn er onder meer toe gehouden mee te werken aan de overkoepelende voorlichtingsinitiatieven die door de Vlaamse regering zijn of worden opgezet.

De Vlaamse regering kan eveneens regels vaststellen met betrekking tot de bevoegdheden, rechtspositie en werking van de voorlichtingsambtenaren bij de Vlaamse Instellingen, en met betrekking tot de onderlinge samenwerking tussen de verschillende voorlichtingsambtenaren en de coördinatie van hun activiteiten.

8.4 Zoals ook bepaald was in het Decreet van 1991, wordt van de gemeenten een praktische medewerking verwacht aan de verspreiding van Vlaamse overheidspublicaties. De Vlaamse regering kan nadere regels betreffende die medewerking vaststellen.

9 Vermelding van de beroepsmogelijkheden

Als laatste inhoudelijk punt kan nog vermeld worden dat het Decreet een specifieke bepaling bevat die de administratieve overheden verplicht om bij individuele beslissingen of administratieve handelingen, de beroepsmogelijkheden mee te delen. Deze mededeling vormt geen substantiële vorm-

vereiste voor de bestuursbeslissing, maar wordt een vereiste voor een geldige kennisgeving.

Conform het advies van de Raad van State wordt daarbij uitdrukkelijk de sanctie vermeld, namelijk dat de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang neemt bij ontstentenis van de vermelding.

BIJLAGE 3

Decreet van 18 mei 1999 betreffende de Openbaarheid van bestuur

Het Vlaams Parlement heeft aangenomen en Wij, Regering, bekrachtigen hetgeen volgt:

HOOFDSTUK I - Definities en toepassingsgebied

Artikel 1

Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewest-aangelegenheid.

Artikel 2

Dit decreet beoogt de invulling van het beginsel van openbaarheid van bestuur via de instrumenten van passieve openbaarheid en van actieve openbaarheid.

Artikel 3

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder :

1° administratieve overheid : een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Diensten, instellingen of organismen die openbare verantwoordelijkheid dragen op milieugebied en die opgericht zijn door of onder toezicht staan van de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest of door hen opgerichte diensten of instellingen, worden voor de toepassing van dit decreet geacht een administratieve overheid te zijn in verband met milieu-informatie waarover zij beschikken ;

2° bestuursdocument : de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een administratieve overheid beschikt ;

3° milieu-informatie : informatie betreffende het milieu, het milieubeleid en de activiteiten en maatregelen die op het milieu een ongunstig effect hebben of kunnen hebben ;

4° document van persoonlijke aard : een bestuursdocument dat een beoordeling, een waardeoor-

deel of de beschrijving van een gedrag bevat van een bij naam genoemd of een gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon.

Artikel 4

Dit decreet is van toepassing op :

1° de administratieve overheden van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap ;

2° de andere administratieve overheden, doch slechts in zoverre dit decreet op gronden die tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt ;

3° de verenigingen van provincies en gemeenten ;

4° de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hierna OCMW's te noemen, en de verenigingen, bedoeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's.

Artikel 5

Dit decreet doet geen afbreuk aan decretale bepalingen die in een ruimere openbaarheid van bestuur voorzien.

HOOFDSTUK II - Passieve openbaarheid

AFDELING 1 - Algemene bepalingen

Artikel 6

De bepalingen van dit hoofdstuk zijn van toepassing op de administratieve overheden, genoemd in artikel 4, 1°, 3° en 4°. De bepalingen van afdeling 2, met uitzondering van artikel 8, § 5, zijn van toepassing op alle administratieve overheden, genoemd in artikel 4.

Artikel 7

§ 1. De administratieve overheid is verplicht aan ieder natuurlijk persoon of rechtspersoon die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen, er een afschrift van te overhandigen of er een exemplaar van uit te lenen. De Vlaamse regering kan nadere regelen vaststellen met betrekking tot de modaliteiten van de uitlening.

De aanvraag tot openbaarmaking wordt ingediend en behandeld overeenkomstig de bepalingen van afdeling 4.

De aanvrager moet geen belang aantonen, behalve als hij om de openbaarmaking van documenten van persoonlijke aard verzoekt.

In dat laatste geval is het vereiste belang slechts aanwezig bij diegene die door het document of de beslissing ter voorbereiding waarvan het document werd opgesteld of waarop het betrekking heeft, rechtstreeks, persoonlijk en ongunstig in zijn rechts-situatie kan worden geraakt. Van het aantonen hiervan wordt vrijgesteld degene waarover het document handelt.

De inzage en de uitleg is vrij en kosteloos.

De administratieve overheid deelt aan de aanvrager mee in welke vorm of vormen de informatie beschikbaar is. De aanvraag brengt voor de administratieve overheid geen verplichting mee om de gevraagde informatie te verwerken of te analyseren.

§ 2. Een bestuursdocument in het bezit van een personeelslid van een administratieve overheid wordt geacht toe te behoren aan de administratieve overheid voorzover het bestuursdocument betrekking heeft op de uitoefening van de functies van de betrokkene.

§ 3. De administratieve overheden kunnen de overhandiging van een afschrift

afhankelijk maken van de betaling van een retributie die door de Vlaamse regering wordt bepaald, op basis van een redelijke kostprijs.

§ 4. De met toepassing van dit decreet verkregen bestuursdocumenten mogen niet voor commerciële doeleinden verspreid of gebruikt worden, met uitzondering van bestuursdocumenten of delen van bestuursdocumenten inzake milieu-informatie.

AFDELING 2 - Uitzonderingen op de openbaarheid

Artikel 8

§ 1. Onverminderd de toepassing van § 5, wijzen de in artikel 4 genoemde administratieve overheden een aanvraag tot openbaarmaking af als ze hebben vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen :

- 1° een economisch, financieel of commercieel belang van de overheid ;
- 2° de openbare orde en veiligheid ;
- 3° het vertrouwelijk karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap, met inbegrip van de betrekkingen met de federale overheid en met de andere gemeenschappen en gewesten ;
- 4° vertrouwelijk commerciële en industriële gegevens, met inbegrip van het intellectueel eigendom, die aan de overheid zijn meegedeeld, tenzij de betrokkene met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift ervan heeft ingestemd.

§ 2. Onverminderd de toepassing van § 5, wijzen de in artikel 4 genoemde overheden indien ze hebben vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen één of meerdere belangen opgesomd in § 1 een verzoek tot openbaarmaking af als het om bestuursdocumenten gaat over aan-gelegenheden die het voorwerp uitmaken van een burgerlijk of administratief rechtsgeding.

§ 3. Onverminderd de toepassing van § 5, wijzen de in artikel 4 genoemde overheden een verzoek tot openbaarmaking af :

- 1° als de openbaarmaking afbreuk doet aan een bij decreet of wet vastgestelde geheimhoudingsverplichting ;
- 2° als de openbaarmaking afbreuk doet aan het vertrouwelijk karakter van persoonsgegevens met betrekking tot een natuurlijk persoon, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift ervan heeft ingestemd;
- 3° als de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen ;
- 4° als het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van de strafvordering werden opgesteld ;
- 5° als het om bestuursdocumenten gaat die uitsluitend ten behoeve van de mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen worden opgesteld ;
- 6° als het om bestuursdocumenten gaat die gegevens bevatten die door derden werden verstrekt zonder dat zij daartoe verplicht werden en die zij uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld, tenzij zij zich akkoord verklaren met de openbaarmaking.

§ 4. Onverminderd de toepassing van § 5, wijzen de in artikel 4 genoemde administratieve overheden een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op bestuursdocumenten die worden opgesteld ter voorbereiding van een te nemen beslissing in aangelegenheden waarvoor het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap bevoegd is, af indien ze hebben vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen één of meer belangen opgesomd in § 1 en zolang er in de desbetreffende aangelegenheid geen administratieve eindbeslissing is genomen. De bedoelde bestuursdocumenten worden niet langer aan de openbaarheid onttrokken, zodra de eindbeslissing is genomen of de termijn verstreken is waarbinnen de be-

slissing genomen moest worden, ongeacht of de beslissing of de eventuele stilzwijgende beslissing nog vatbaar is voor beroep.

§ 5. Als een aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op milieu-informatie, kunnen de in artikel 4 genoemde overheden de aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de belangen vermeld in § 1, met uitzondering van die vermeld in § 1, 1°.

Als een aanvraag tot de openbaarmaking betrekking heeft op milieu-informatie, kunnen de in artikel 4 genoemde overheden de aanvraag tot openbaarmaking afwijzen indien ze hebben vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen één of meer belangen opgesomd in § 1 :

- 1° als de uitzonderingsgronden van § 2 en § 3 toepasselijk zijn, met uitzondering van die vermeld in § 3, 1° ;
- 2° als het om gegevens gaat waarvan de openbaarmaking de aantasting van het milieu waarop ze betrekking hebben, waarschijnlijker zou maken.

§ 6. De in artikel 4, 1°, 3° en 4°, genoemde overheden mogen een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen :

- 1° als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft na een verzoek van de betreffende overheid tot herformulering van de eerste aanvraag ;
- 2° als de documenten niet af of onvolledig zijn.

Artikel 9

Als een bestuursdocument, ingevolge de bepalingen van artikel 8, §§ 1 tot 5, maar voor een deel aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, wordt de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift ervan tot het overige beperkt.

AFDELING 3 - Verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten

Artikel 10

Als iemand vaststelt dat bestuursdocumenten onjuiste of onvolledige gegevens over hem bevatten, kan de betrokkene de bevoegde administratieve overheid verplichten de gegevens te verbeteren of aan te vullen, op voorwaarde dat hij de nodige bewijsstukken kan voorleggen. De verbetering of aanvulling is kosteloos.

AFDELING 4 - De aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling

Artikel 11

§ 1. De aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling wordt schriftelijk ingediend.

De aanvraag is gericht aan de administratieve overheid die over de bestuursdocumenten beschikt of ze in een archief heeft neergelegd.

De aanvraag kan ook gericht worden aan de voorlichtingsambtenaar, bedoeld in artikel 22, § 1. Hij zorgt ervoor dat de aanvraag zo spoedig mogelijk wordt doorgestuurd naar de administratieve overheid die volgens zijn informatie het document onder zich heeft. De aanvrager wordt hiervan onmiddellijk op de hoogte gebracht.

Als een administratieve overheid een aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling ontvangt van bestuursdocumenten die zich bij een andere administratieve overheid bevinden, wordt de aanvraag zo spoedig mogelijk doorgestuurd naar de administratieve overheid die volgens haar informatie het document onder zich heeft. De aanvrager wordt hiervan onmiddellijk op de hoogte gebracht.

De administratieve overheid die een aanvraag ontvangt, noteert dit onmiddellijk in een register, met vermelding van de datum van ontvangst.

§ 2. De aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling vermeldt duidelijk de betrokken aan gelegenheid, waar mogelijk de betrokken documenten, de vorm waarin de informatie bij voorkeur ter beschikking wordt gesteld, evenals de naam en het correspondentieadres van de aanvrager. Indien de informatie in de gevraagde vorm beschikbaar is, verschaft de betrokken administratieve overheid de informatie in de gevraagde vorm.

Als de aanvraag te vaag of onvolledig is, verzoekt de administratieve overheid de aanvrager zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen.

Indien mogelijk geeft de administratieve overheid te kennen waarom de aanvraag te vaag of onvolledig is en welke aanduidingen over de gevraagde informatie nodig zijn om op de aanvraag te kunnen ingaan.

§ 3. De beslissing tot inwilliging of afwijzing van de aanvraag tot openbaarmaking wordt genomen :

- voor de administratieve overheden genoemd in artikel 4, 1° : door een bevoegd leidinggevend personeelslid van de administratieve overheid die de bestuursdocumenten bewaart ;
- voor de verenigingen van gemeenten : door de voorzitter van de vereniging, onverminderd toegestane delegatie ;
- voor de OCMW 's en de verenigingen, bedoeld in hoofdstuk 12 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn : door de leidend ambtenaar van het OCMW of de vereniging, onverminderd toegestane delegatie.

Na ontvangst van de aanvraag, gaat de administratieve overheid na of de uitzonderingsgronden, bedoeld in artikel 8, van toepassing zijn.

De aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling wordt zo spoedig mogelijk en uiterlijk vijftien dagen na de ontvangst ervan beantwoord.

Als de administratieve overheid oordeelt dat de gevraagde informatie moeilijk tijdig te verzamelen is, als de toetsing van de aanvraag aan de uitzonderingsgronden, bedoeld in artikel 8 moeilijk tijdig uit te voeren is, of als de rechten van derden in het geding zijn en deze derden moeten worden geconsulteerd, dan deelt de administratieve overheid aan de aanvrager mee dat de termijn van vijftien dagen verlengd wordt tot een termijn van dertig dagen na de ontvangst van de aanvraag. De verlengingsbeslissing vermeldt de reden(en) voor het uitstel.

In voorkomend geval vermeldt de administratieve overheid uitdrukkelijk in haar beslissing dat een bestuursdocument slechts gedeeltelijk openbaar mag worden gemaakt. Ze geeft in de mate van het mogelijke aan op welke plaatsen informatie werd weggelaten en op grond van welke uitzonderingsgronden van artikel 8 dit gebeurde.

Een afwijzing van de aanvraag vermeldt de beroepsmogelijkheden.

§ 4. De uitvoering van de beslissing tot inwilliging gebeurt zo spoedig mogelijk en uiterlijk veertig dagen na ontvangst van de aanvraag.

Wanneer de aanvrager gebruik wenst te maken van zijn recht op inzage, stelt de administratieve overheid die de bestuursdocumenten bewaart in overleg met de aanvrager de plaats, de datum en het tijdstip van inzage vast. De aanvrager moet voldoende tijd krijgen om de bestuursdocumenten in te kijken.

De Vlaamse regering kan nadere regelen vaststellen over de wijze waarop het inzagerecht kan worden uitgevoerd.

Artikel 12

De gemeenten verlenen hun medewerking aan de in artikel 4, 1°, genoemde overheden wat de aanvragen tot openbaarmaking en de daarmee verband houdende mededelingen betreft. De Vlaamse

regering stelt de nadere regelen van die medewerking vast.

Artikel 13

Als de aanvraag om openbaarheid betrekking heeft op een bestuursdocument waarin een auteursrechtelijk beschermd werk is opgenomen, is de toestemming van de auteur of van de persoon aan wie zijn rechten zijn overgegaan, niet vereist om de aanvrager inzage van het document te verlenen of er uitleg over te verstrekken.

Een afschrift wordt evenwel enkel overhandigd na de schriftelijke toestemming van de auteur of zijn rechtsopvolger.

De administratieve overheid wijst in ieder geval op het auteursrechtelijk beschermd karakter van het desbetreffende werk.

AFDELING 5 - Beroepsprocedures

ONDERAFDELING A - Vlaamse overheid

Artikel 14

Tegen een beslissing van een in artikel 4, 1°, bedoelde administratieve overheid die de aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling van een bestuursdocument afwijst, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, kan de aanvrager beroep instellen bij een door de Vlaamse regering aangeduide ambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Het beroep moet schriftelijk worden ingediend binnen een termijn van dertig dagen die, naar gelang van het geval, ingaat de dag na het versturen van de beslissing of de dag na het verstrijken van de termijn waarbinnen een beslissing moest worden genomen.

Artikel 15

De in artikel 14 bedoelde ambtenaar spreekt zich over het beroep uit binnen een termijn van dertig dagen vanaf de dag na de ontvangst van het beroep. De beslissing houdende inwilliging of verwerping van het beroep wordt uiterlijk de laatste dag van die termijn naar de betrokken partijen verstuurd.

Als de in artikel 14 bedoelde ambtenaar het beroep tegen een uitdrukkelijke afwijzing van een aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling van een bestuursdocument, of het beroep ingevolge het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, inwilligt, staat hij de openbaarmaking, verbetering of aanvulling toe.

Indien de in artikel 14 bedoelde ambtenaar zich moet uitspreken over een beroep tegen de uitdrukkelijke afwijzing van een aanvraag tot openbaarmaking van een bestuursdocument, of over een beroep ingevolge het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, en hij binnen de voormelde termijn van dertig dagen geen besluit naar de betrokkenen heeft verstuurd, wordt het beroep geacht te zijn verworpen als de administratieve overheid de aanvraag tot openbaarmaking uitdrukkelijk heeft afgewezen, en te zijn ingewilligd als de aanvraag tot openbaarmaking niet werd beantwoord binnen de in artikel 11, § 3, bepaalde termijn.

Indien de in artikel 14 bedoelde ambtenaar zich moet uitspreken over een beroep tegen de uitdrukkelijke afwijzing van een aanvraag tot verbetering of aanvulling van een bestuursdocument, of over een beroep ingevolge het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, en hij binnen de voormelde termijn van dertig dagen geen besluit naar de betrokkenen heeft verstuurd, wordt het beroep in alle gevallen geacht te zijn verworpen.

De uitvoering van de beslissing tot inwilliging van het beroep gebeurt zo spoedig mogelijk en uiterlijk veertig dagen na de ontvangst van het beroep.

Wanneer de aanvrager gebruik wenst te maken van zijn recht op inzage, stelt de in artikel 14 bedoelde ambtenaar in overleg met de aanvrager, en in voorkomend geval met de administratieve overheid die de bestuursdocumenten bewaart, de plaats, de datum en het tijdstip van inzage vast. De aanvrager moet voldoende tijd krijgen om de bestuursdocumenten in te kijken.

De Vlaamse regering kan nadere regelen vaststellen over de wijze waarop het inzagerecht kan worden uitgevoerd.

Artikel 16

De in artikel 14 bedoelde ambtenaar kan, wanneer er bij hem een beroep aanhangig wordt gemaakt, alle bestuursdocumenten ter plaatse inzien of ze opvragen bij de betrokken administratieve overheid.

De in artikel 14 bedoelde ambtenaar kan alle betrokken partijen horen en de personeelsleden van de administratieve overheid om bijkomende inlichtingen verzoeken.

Artikel 17

De in artikel 14 bedoelde ambtenaar oefent de taak van beroepsinstantie in volledige onafhankelijkheid en neutraliteit uit. Bij de behandeling van de beroepen kan hij van geen enkele overheid of instantie instructies ontvangen, noch geëvalueerd of tuchtrechtelijk vervolgd worden op basis van activiteiten die hij verricht in het kader van zijn taak als beroepsinstantie.

Artikel 18

De in artikel 14 bedoelde ambtenaar bezorgt aan de Vlaamse regering een jaarverslag aangaande de beroepen die hem werden ingesteld inzake de toepassing van de passieve openbaarheid. De Vlaamse regering legt het jaarverslag over aan het Vlaams Parlement.

ONDERAFDELING B - De vereniging van provincies en gemeenten

Artikel 19

Tegen een beslissing van een in artikel 4, 3°, bedoelde vereniging van provincies en gemeenten die de aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling van een bestuursdocument afwijst, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, kan de aanvrager beroep instellen bij de Vlaamse regering.

De procedure verloopt overeenkomstig de artikelen 14 tot en met 16.

ONDERAFDELING C - OCMW

Artikel 20

Tegen een beslissing van een in artikel 4, 4°, bedoelde administratieve overheid die de aanvraag tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling van een bestuursdocument afwijst, of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, kan de aanvrager beroep instellen bij de Vlaamse regering.

De procedure verloopt overeenkomstig de artikelen 14 tot en met 16.

HOOFDSTUK III - Actieve openbaarheid

Artikel 21

§ 1. De in artikel 4, 1°, 3° en 4°, genoemde administratieve overheden hebben de verplichting de bevolking systematisch, tijdig en in begrijpelijke vorm voor te lichten over het beleid, de decreten, de besluiten en andere regelgeving, alsook over hun dienstverlening en over de informatie die bij hen beschikbaar is.

§ 2. In het kader van de actieve openbaarheid verspreiden de administratieve overheden geen infor-

matie die valt onder de uitzonderingen bedoeld in artikel 8.

§ 3. De Vlaamse regering kan de, van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest afhangende instelling als bedoeld in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (hierna "Vlaamse instelling" te noemen), nadere regels opleggen m.b.t. de generieke aspecten en de coördinatie van het communicatiebeleid.

§ 4. De Vlaamse instellingen zijn er toe gehouden mee te werken aan de overkoepelende wegwijsvoorlichtingsinitiatieven die zijn opgezet door de Vlaamse regering. De Vlaamse regering kan nadere regels vastleggen met betrekking tot de modaliteiten van deze medewerking.

Artikel 22

§ 1. In het kader van de actieve openbaarheid stelt de Vlaamse regering een voorlichtingsambtenaar aan bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, binnen één jaar na de inwerkingtreding van dit decreet.

§ 2. Bij elke van de Vlaamse instellingen wordt een voorlichtingsambtenaar aangewezen door de overheid die bevoegd is voor het benoemen van het personeel, binnen één jaar na de inwerkingtreding van dit decreet.

§ 3. De Vlaamse regering kan, in afwijking van daarmee strijdige bepalingen in de decreten, nadere regels vaststellen met betrekking tot de bevoegdheden, rechtspositie en werking van de in § 2 genoemde voorlichtingsambtenaren, en met betrekking tot de onderlinge samenwerking tussen die voorlichtingsambtenaren en die welke bedoeld is in § 1, alsmede met betrekking tot de coördinatie van hun activiteiten.

Artikel 23

§ 1. De voorlichtingsambtenaren hebben de opdracht om, met inachtneming van artikel 8, de burgers voor te lichten over het gevoerde beleid en over specifieke beslissingen die op hen betrekking

hebben. Zij stimuleren en ondersteunen de uitbouw, de coördinatie en de realisatie van het voorlichtingsbeleid als bedoeld in artikel 21. Zij leggen een inventaris aan van de beschikbare informatie en informatiebronnen en stellen deze inventaris beschikbaar voor het publiek.

§ 2. De voorlichtingsambtenaren hebben tot taak erop toe te zien dat alle voor de burgers bestemde bestuursdocumenten in correcte en begrijpelijke taal zijn gesteld.

§ 3. De voorlichtingsambtenaar bedoeld in artikel 22, § 1, stelt een code van goede praktijk op voor de toepassing van dit decreet. De code wordt bezorgd aan de in artikel 4 genoemde administratieve overheden en is beschikbaar voor het publiek.

§ 4. Om de in § 1, vermelde taken te kunnen vervullen hebben de voorlichtingsambtenaren het recht bij de administratieve overheden, genoemd in artikel 4, 1°, alle nuttige documentatie op te vragen of er inzage van te nemen op de plaats waar die normaal wordt bewaard.

Artikel 24

De gemeenten verlenen hun medewerking aan de verspreiding van gemeenschaps- en gewestpublicaties in het raam van het algemeen voorlichtingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. De Vlaamse regering stelt de nadere regels betreffende die medewerking vast.

Artikel 25

Elk jaar publiceert de voorlichtingsambtenaar een jaarverslag over zijn activiteiten. Dat verslag bevat tevens de nodige aanbevelingen.

Het jaarverslag wordt gericht aan de Vlaamse regering, in voorkomend geval door toedoen van het bevoegde bestuursorgaan.

De Vlaamse regering geeft het Vlaams Parlement kennis van elk verslag.

HOOFDSTUK IV - Vermelding van de beroepsmogelijkheden

Artikel 26

Een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking, die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, wordt slechts geldig ter kennis gebracht als tevens de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep worden vermeld. Bij ontstentenis daarvan neemt de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang.

HOOFDSTUK V - Slotbepalingen

Artikel 27

De volgende regelingen worden opgeheven :

1° het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering, gewijzigd bij het decreet van 13 juni 1996 ;

2° artikel 33 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse regering van 27 februari 1992 en 28 oktober 1992 ;

3° het besluit van de Vlaamse regering van 9 december 1992 tot uitvoering van de passieve openbaarheid zoals bepaald in het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering ;

4° het besluit van de Vlaamse regering van 9 december 1992 tot regeling van de ombudsfunctie in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

Artikel 28

De procedure volgens dewelke de aanvragen tot openbaarmaking, verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten en de beroepschriften tegen de afwijzingsbeslissingen, die op datum van de inwerkingtreding van dit decreet reeds waren ingediend bij de administratieve overheden, verder worden afgehandeld, verloopt overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering.

Kondigen dit decreet af, bevelen dat het in het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt.

Brussel, 18 mei 1999

De minister-president van de Vlaamse regering,
Luc Van den Brande

De Vlaamse minister van Onderwijs en Ambtenaren-
zaken,
Eddy Baldewijns

(tekst verschenen in het Belgisch Staatsblad van
15 juni 1999)

BIJLAGE 4

Jaarverslag 1998

Openbaarheid

van bestuur

Traditiegetrouw willen wij een beeld schetsen van de concrete toepassing van de Vlaamse passieve openbaarheidsregeling van het Decreet van 23 oktober 1991 in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de ervaringen die de ombudsdienst daarmee opdeed in de loop van het voorbije jaar.

In het hierna volgende verslag over het jaar 1998 worden vooreerst statistische gegevens opgenomen over de geregistreeerde openbaarheidsverzoeken die de diverse administraties van het ministerie en de ombudsdienst in dat jaar verwerkten.

Van de inhoudelijk belangrijkste openbaarheidsdossiers die de ombudsdienst in 1998 als beroep behandelde of waarover werd bemiddeld bij de bevoegde administraties, worden de rapporten integraal weergegeven. Ook worden, als aanvulling bij de voorgaande jaarverslagen van de ombudsdienst over de openbaarheid van bestuur, nog enkele aspecten van de uitvoering van de openbaarheidsregelingen belicht die in het afgelopen werkingsjaar onze bijzondere aandacht trokken.

1 Openbaarheidsaanvragen bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

De hierna volgende tabel geeft een benaderd overzicht van het aantal aanvragen tot inzage en kopies van bestuursdocumenten die op basis van het Decreet van 23 oktober 1991 in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap officieel werden geregistreerd tijdens het jaar 1998. De gegevens voor deze tabel werden ook nu afgeleid uit de antwoorden die de ombudsdienst van de administraties ontving op zijn rondvraag van december 1998 naar de inhoud van de aangelegde registers.

Anders dan vorige jaren werd dit keer ook specifiek gevraagd naar de registers van de openbaarheidsaanvragen die aan de bovenbouw of stafdiensten van de onderscheiden departementen werden ge-

steld. Verder werden eveneens de afdelingen van de Vlaamse Gemeenschap bij de provincies, de zgn. provinciale gouvernementen, bij de vraagstelling betrokken. Om een idee te krijgen van de evolutie worden in de tabel, naast de cijfers voor 1998, ook de globale aantallen van vorige jaren weergegeven.

Tabel : openbaarheid: aanvragen bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap

		Verzoeken			Verzoeken 1998		
		1995	1996	1997	Vragen	Toegekend	Geweigerd/onbek.
Dep.	Administratie						
COO	Bovenbouw						
	Kanselarij en Voorlichting						
	Buitenlands Beleid		1				
WIM	Bovenbouw			2			
	Informatica						
	Wetenschap en Innovatie						
	Media		1				
AZF	Bovenbouw						
	Ambenarenzaken	5	5	83	31 **	31	
	Logistiek Management	4	11	8	34	34	
	Personeelontwikkeling						
	Planning en Statistiek						
	Budgettering, Accounting en				1		1
	Financieel Management						
	Overheidsopdrachten,				5	2	3
	Gebouwen en Gesubsidieerde						
	Infrastructuur						
OND	Bovenbouw						
	Ondersteuning						
	Basisonderwijs						
	Secudair Onderwijs						
	Hoger Onderwijs en				88 ***	86	2
	Wetenschappelijk Onderzoek						
	Permanente Vorming		1				
WVC	Bovenbouw				2	2	
	Gezin en Maatschappelijk	3	4	1			
	Welzijn						
	Gezondheidszorg	5		4	5	5	
	Cultuur						
EWBL	Bovenbouw						
	Economie						
	Werkgelegenheid		1	1	2	2	
	Binnenlandse Aangelegenheden	3	10	3	10	10	
	Land- en Tuinbouw	3	2	5	1	1	
LIN	Bovenbouw/Stafdiensten						
	AAD						
	AMINAL	75	49	66	81 ****	81	
	AROHM	7	6	44	98	76	22
	Wegen en Verkeer	1	1	8	5	4	1
	Waterwegen en Zeewezen	5	2	4	2	1	1
	Ondersteunende Studies en	1	2	1			
	Opdrachten						
Totaal		112	96	230	365	335	30
			87% positief			92% positief	

* wel 4 aanvragen voor doorsturing naar bevoegde administraties

** 52% = aanvragen doc. m.b.t. assessmentsproeven voor aanduiding afdelingshoofd
andere helft: aangaande aanwervingsdossiers

*** uitsluitend inzagevragen van doc. toelatingsexamen arts en tandarts

**** 88% inzage stukken m.b.t. milieuvergunningen

12% inzage MER's

COO: departement Coördinatie - AZF: departement Algemene Zaken en Financiën - WIM: departement Wetenschap, Innovatie en Media

OND: departement Onderwijs - WVC: departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur - EWBL: departement Economie, Werkgelegenheid,

Binnenlandse Aangelegenheden en Landbouw - LIN: departement Leefmilieu en Infrastructuur

Enkele opmerkingen bij deze cijfergegevens.

1.1 Het statistisch beeld dat uit de tabel naar voren komt, moet als louter indicatief beschouwd worden. Naast het feit dat niet alle onderdelen van het ministerie een antwoord op de rondvraag verstrekten, moet immers rekening gehouden worden met de vaststelling dat de registratie van de openbaarheidsaanvragen niet éénduidig gebeurt.

Zo konden wij uit de ontvangen gegevens opmaken dat bepaalde administraties of afdelingen enkel die vragen om informatie registreren die inhoudelijk en vormelijk voldoen aan de vereisten van de regelgeving van de openbaarheid van bestuursdocumenten. In die zin werden dan bijvoorbeeld enkel de aangetekende openbaarheidsaanvragen geregistreerd. Meerdere andere afdelingen daarentegen blijken niet te letten op de vormelijkheid van de aanvraag en registreren ook de gewone schriftelijke verzoeken en aanvragen per fax of e-mail.

Aan deze vaststelling kan de conclusie gekoppeld worden dat, enerzijds door formele vereisten (aangetekend tegen ontvangstbewijs) die het uitvoeringsbesluit inzake de passieve openbaarheid stelt t.a.v. de aanvragen, en anderzijds door de verschillende toepassing van de registraties van aanvragen, er geen accuraat beeld gevormd kan worden van het gebruik dat het publiek maakt van het Openbaarheidsdecreet van 1991.

1.2 Voor een goed begrip willen wij enige duiding geven bij bepaalde cijfergegevens.

Het significant aantal verzoeken (in tegenstelling met vorige jaren) bij de administratie Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek, betroffen uitsluitend de inzage van documenten in verband met het in 1998 ingerichte toelatingsexamen arts en tandarts die bij het secretariaat van de examencommissie werden ingediend. Opmerkelijk daarbij vonden wij wel dat slechts 45 % van de aanvragers ook effectief gebruik maakten van het hen toegekende inzagerecht.

De stijging van het aantal geregistreerde verzoeken bij de administratie Binnenlandse Aangelegenheden vloeit voort uit de bevraging van de afdelingen bij de provincie. Daarbij werden enkel die aanvragen geselecteerd die gebaseerd waren op het Openbaarheidsdecreet van 23 oktober 1991 en die sloegen op de gewestelijke toezichtsbevoegdheid. Uit de verkregen inlichtingen blijkt echter dat de openbaarheidsverzoeken op basis van het Decreet van 1991 maar een minimaal deel vormen van het totaal aantal verzoeken die de provinciale gouvernementen ontvangen.

Het overgrote deel openbaarheidsaanvragen blijkt betrekking te hebben op de medebewindstaken die de provinciale overheid uitoefent in het kader van de milieuvergunnings- en bouwvergunningsprocedures. Voor de inzage van documenten uit deze dossiers worden andere rechtsbronnen dan het Decreet aangesproken. In mindere mate wordt daarvoor een beroep gedaan op de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten. In hoofdzaak blijken de aanvragen echter uit te gaan van de inzagevoorschriften die de vergunningsprocedures voorzien (rekening houdend met de rechtspraak van de Raad van State ter zake), al dan niet in samenhang met provinciale openbaarheidsreglementen.

Het aantal openbaarheidsaanvragen bij AMINAL, d.i. in hoofdzaak bij de afdeling Milieuvergunningen met 71 verzoeken, blijft vrij hoog liggen. Het lijkt ons dat hier niet alleen de materie voor zorgt, maar ook het feit dat de afdeling de openbaarheidsregeling soepel toepast. Getuige hiervan zijn zowel de registratie van ook niet formeel gestelde aanvragen, als de ruime toekenning van de openbaarmaking van gevraagde documenten.

Opvallend is ook de spectaculaire stijging van het aantal verzoeken bij de administratie Ruimtelijke Ordening, Huisvesting en Monumenten en Landschappen. Enerzijds speelt bij deze stijging de meer dan verviervoudiging tegenover 1997 van het aantal geregistreerde verzoeken bij het hoofdbestuur, in casu bij de afdelingen Stedebouwkundige Ver-

gunningen en Ruimtelijke Planning. Ook in de provinciale afdelingen steeg het aantal aanvragen met ongeveer 78% t.o.v. 1997. Daarbij moet evenwel rekening gehouden worden met het hoge aantal opgegeven aanvragen bij de afdeling Oost-Vlaanderen (44 verzoeken) waar het lijkt dat alle aanvragen, onder welke vorm ook, werden geregistreerd.

1.3 Hoewel het totaal aantal geregistreerde openbaarheidsverzoeken in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een stijging met ongeveer 57% tegenover 1997 laat zien, blijft naar ons gevoel de conclusie overeind dat het gebruik dat de burger maakt van de formele openbaarheidsregeling van het Decreet van 23 oktober 1991, eerder bescheiden blijft. Het verstrekken van informatie over het beleid of genomen beslissingen, het geven van inlichtingen over concrete dossiers of het ter beschikking stellen van documenten, etc..., verloopt hoofdzakelijk op informele wijze. De administraties beschouwen deze informatieverstrekking over het algemeen als een voortzetting van hun normale service en klantvriendelijkheid. In die context wordt de formele openbaarheidsprocedure van het Decreet weinig aangesproken.

Zoals wij in vorige jaarverslagen reeds meermaals stelden, houdt de conclusie stand dat het gebruik dat van de formele openbaarheidsregeling wordt gemaakt geenszins een reële graadmeter vormt voor de mate van informatieverstrekking die de Vlaamse administratie haar publiek in het geheel biedt.

2 Verzoekschriften aan de ombudsman

In de lijn van de houding die de ombudsdienst reeds in 1997 aannam, werden de criteria om verzoekschriften tegen een uitdrukkelijke of impliciete afwijzing van openbaarheidsaanvragen als een 'beroep' te beschouwen, in 1998 strikter beoordeeld. Enkel als het initiële openbaarheidsverzoek op basis van het Decreet van 23 oktober 1991 aangetekend was ingediend en als de ombudsman volgens

de bepalingen van het decreet materieel bevoegd was om een uitspraak te doen, werden deze verzoekschriften als een eigenlijk beroep behandeld. Bij verzoekschriften tegen de afwijzing van informeel gestelde informatievragen, bemiddelde de ombudsman bij de bevoegde dienst om alsnog een openbaarmaking te verkrijgen. Dergelijke bemiddeling gebeurde ook in enkele gevallen waar een openbaarmaking volgens de decretale bepalingen, reglementair niet verstrekt kon worden.

In deze optiek behandelde de ombudsdienst in de loop van 1998, naast de adviesvragen en louter informatieve vragen naar openbaarheidsregelingen en de toepassing ervan, een 20-tal openbaarheidsdossiers ten gronde.

2.1 10 daarvan werden behandeld als eigenlijke beroepen in het kader van artikel 12 van het Decreet van 23 oktober 1991.

- In 5 van deze beroepsdossiers leidde de uitspraak van de ombudsman tot een volledige openbaarmaking van de gevraagde documenten;
- bij 3 van deze beroepen bevestigde de ombudsman de oorspronkelijke weigeringsbeslissing tot inzage;
- in de overige 2 beroepen besloot de ombudsman tot de vrijgave van bepaalde documenten, terwijl de weigering van andere werd bevestigd.

2.2 De andere 10 verzoekschriften maakten het voorwerp uit van een bemiddeling bij de bevoegde afdelingen om alsnog de gevraagde inzage of afgifte van documenten te verkrijgen. 7 van deze bemiddelingen leidden tot een volledig positief resultaat, 1 tot een gedeeltelijke openbaarmaking en 1 had totaal geen resultaat. De rapporten van deze door de ombudsdienst behandelde openbaarheidsdossiers zijn verder in dit verslag in extenso opgenomen.

3 Beschouwingen bij de toepassing van de passieve openbaarheidsregeling

In dit onderdeel van het verslag willen nog even de aandacht vestigen op enkele aspecten van de toepassing van de openbaarheidsregeling die in 1998 in het bijzonder naar voren kwamen.

3.1 Documenten van persoonlijke aard

Het Decreet van 13 juni 1996 (BS 19.06.96) tot wijziging van het Decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering, vulde het toepassingsgebied (art. 2) van de openbaarheidsregeling aan met een nieuw begrip ‘documenten van persoonlijke aard’. Het ‘document van persoonlijke aard’ wordt hierbij omschreven als een document waarin een evaluatie, beoordeling of waardeoordeel wordt gegeven van het functioneren van een ambtenaar van een dienst of instelling van de Vlaamse regering. Uit de voorbereiding blijkt dat deze enge definitie enkel verwijst naar de evaluatiedocumenten die over het functioneren van de personeelsleden van de Vlaamse administratie worden opgesteld.

De bedoeling van de introductie van dit begrip bestaat er onmiskenbaar in om het inzagerecht van deze functioneringsevaluaties en de daaruit voortvloeiende loopbaanontwikkelingen te beperken. Hiervoor bracht de Vlaamse regering als motivering aan dat de vertrouwelijkheid van deze evaluaties gegarandeerd moet worden om de werking van het ontwikkelde evaluatiesysteem in de praktijk niet op de helling te zetten. Ook een bekommernis voor een bescherming van de betrokken personen mag aangenomen worden. De beoogde openbaarheidsbeperking van deze evaluatiedocumenten wordt in de eerste plaats bereikt door de bepaling van artikel 9 bis van het decreet waarbij de ontvankelijkheid van het inzageverzoek wordt afhankelijk gesteld van het aantonen van een belang in hoofde van de verzoeker.

Oorspronkelijk werd in dat art. 9 bis bovendien zeer restrictief bepaald wie dit belang kon aantonen. M.n. ging het enkel om “degene waarover het document handelt, of de personen wier tussenkomst onontbeerlijk is voor de redactie, de behandeling, het administratief beheer, de opslag, de verwerking, de kwaliteitsbewaking, de interpretatie en de analyse van deze documenten”.

Omdat de op deze wijze gestelde vereiste van een belang in se leidde tot een absolute uitzonderingsgrond op het principiële recht op openbaarheid van bestuursdocumenten, ontstond een tegenstrijdigheid met het openbaarheidsvoorschrift van artikel 32 van de Grondwet. Deze vaststelling leidde tot een vernietigingsverzoek bij het Arbitragehof. Door zijn arrest van 25 maart 1997, nr. 17/97 (BS 24.04.97) vernietigde dit Hof inderdaad de volzin van artikel 9 bis van het Decreet die de categorieën van belanghebbenden omschreef. In zijn overwegingen gaat het Arbitragehof ervan uit dat de vereiste van een belang, het invoeren betekent van een uitzondering op het grondwettelijk gewaarborgd recht op openbaarheid van bestuursdocumenten. Het Hof stelde dat dergelijke uitzondering o.m. moet berusten op een objectief criterium en dat er een redelijk evenredigheidsverband moet bestaan tussen het aangewende middel en het beoogde doel.

Door dit vernietigingsarrest van het Arbitragehof bleef enkel de notie ‘belang’ in artikel 9 bis over. De vraag hoe dit ‘belang’ nu moet worden ingevuld, wordt niet nader gespecificeerd, ook niet bij de gelijkaardige regeling in de federale openbaarheidswet van 11 april 1994. In het licht van het principiële openbaarheidsrecht moet aangenomen worden dat dit begrip ‘belang’ op een redelijke wijze geïnterpreteerd dient te worden en niet te beperkend mag worden opgevat. Het toepassen van een te strikte interpretatie kan immers de facto een absolute uitzonderingsgrond inhouden, wat zou indruisen tegen het in artikel 32 van de Grondwet gewaarborgd inzagerechtrecht.

De ombudsman paste de hierboven gevolgde redenering toe in een concreet dossier (98070584), waarbij een personeelslid van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap de inzage en afschriften

vroeg van documenten die leidden tot de loopbaanversnelling van een collega-ambtenaar. In deze bemiddelingszaak stelde de ombudsdienst dat de verzoeker een persoonlijk belang kon aantonen voor zijn inzageverzoek m.b.t. de functionele beoordelingsdocumenten (evaluatieverslag) van de collega. De ombudsdienst argumenteerde dat de verzoeker absoluut geen 'derde' is. Integendeel gaat het om een personeelslid van de Vlaamse administratie dat behoort tot dezelfde administratie en afdeling en van dezelfde rang/graad is als de collega. Bovendien werd in aanmerking genomen dat de versnelling van de college voor deze een voordeel oplevert welke de verzoeker niet genoot.

Na onderzoek door de juridische dienst van het betrokken departement werd het standpunt van de ombudsman bijgetreden, waarna de gevraagde openbaarmaking van de documenten van persoonlijke aard, zoals het evaluatieverslag, werd verleend.

3.2 Toepassing van de bescherming van vertrouwelijke ondernemingsgegevens

T.a.v. de openbaarheid van documenten die deel uitmaken van zogenaamde gunningsdossiers, dit zijn dossiers aangaande de toekenning of gunning van werken, leveringen en diensten, houdt de ombudsdienst reeds verscheidene jaren een éénvoudig standpunt aan. Enerzijds worden deze documenten in wezen beschouwd als bestuursdocumenten zoals omschreven in artikel 2, 1 van het Decreet van 23 oktober 1991 en zijn ze derhalve openbaar als in het dossier de toekennings- of gunningsbeslissing is genomen. Anderzijds moet op die principiële openbaarheid een uitzondering gemaakt worden voor die documenten of gedeelten van documenten waarvan de openbaarmaking afbreuk kan doen aan het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële gegevens. In die zin oordeelde de ombudsdienst dat de individuele offertes en inzonderheid de gegeven eenheidsprijzen van de inschrijvers, niet voor vrijgave in aanmerking komen.

Uit de verkregen inlichtingen kon opgemaakt worden dat de administraties in grote mate deze lijn

volgen. De administratie Logistiek Management bijvoorbeeld verstrekt na de gunning over het algemeen, en volgens de aanvraag, de uitslag van de aanbesteding of offerte, de gemotiveerde beslissing, een kopie van het toewijzingsverslag, de leidraad en de punten per gunningscriterium, dit alles met de nodige uitleg.

N.a.v. van een beroep tegen de afwijzing van een openbaarheidsvraag aangaande een gunningsdossier voor diensten (dossier 98040356), moest de ombudsdienst zich in 1998 specifiek buigen over de reikwijdte van de, op basis van artikel 3, §2, 2°, b, d) van het Decreet van 23.10.91, ingeroepen uitzonderingsgrond inzake vertrouwelijke gegevens van commerciële en industriële aard. Het doel van deze uitzonderingsgrond bestaat erin industriële eigendomsrechten en handelsgeheimen te beschermen. In se gaat het om een materie die tot de federale bevoegdheid behoort krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Door deze bevoegdheidsverdeling moet de Vlaamse overheid en de ombudsman in zijn hoedanigheid van beroepsinstantie, bij de beoordeling van de mogelijke openbaarmaking van ondernemingsgegevens, rekening houden met de uitzonderingsbepaling van artikel 6, §1, 7 van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Deze bepaling stelt dat een inzagevraag kan worden afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het "uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld".

In de hierboven aangestipte beroepszaak had de administratie de vertrouwelijkheid van ondernemingsgegevens als motivering gebruikt om de inzagevraag te verwerpen van documenten (o.m. bestekken) van een project tot pooling van de verzekeringen van de Vlaamse openbare instellingen. Bij zijn onderzoek stelde de ombudsdienst vast dat de gevraagde beslissingen en documenten volledig gebaseerd waren op de bevindingen en resultaten van een eerste fase van het project, die be-

stond uit de uitwerking van een rapport over de risico-analyse en verzekeringsstrategieën. In die context meende de ombudsdienst dat de bedoelde documenten gegevens bevatten die voortvloeiden uit of gesteund waren op de know-how van de betrokken makelaar en verzekeraars en aldus tot het terrein van het industriële en intellectuele eigendom behoorden. Daarnaast bleken de documenten gegevens van commerciële aard te bevatten (zoals prijzen en premiebepalingen) alsook gegevens die rechtstreeks betrekking hadden op de te verzekeren instellingen (o.m. gegevens over de risico's, verzekeringsbehoeften, patrimonium,...). Bij de beoordeling van de zaak werd ook rekening gehouden met het belang dat de Vlaamse overheid zelf hechtte aan de bescherming van de vertrouwelijkheid van de bedoelde bedrijfsgegevens. Dit belang was van meet af aan in de poolingprocedure aangegeven door een confidentialiteitsclausule in het basisbestek en later door de contractuele vertrouwelijkheidsverklaringen die de verzekeraars dienden te ondertekenen alvorens het lastenboek kon worden ontvangen. Steunend op deze bevindingen oordeelde de ombudsdienst dat de openbaarmaking van de vermelde ondernemingsgegevens afbreuk zou doen aan de bescherming van het vertrouwelijk karakter ervan. Derhalve bevestigde de ombudsman in beroep de initiële afwijzing van de openbaarheidsvraag in deze zaak.

3.3 Openbaarheid van persoonsgegevens van personeelsleden

In 1998 ontving de ombudsdienst een klachtenbrief van een ambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap over de vaststelling dat hij, zoals zo velen van ons, voorkomt op mailing-lists van privé-firma's. Wat de aandacht van de ombudsdienst hierbij vooral bezighield, was de vraag of de identiteitsgegevens voor die private verzendingslijsten afkomstig kunnen zijn van de Vlaamse Gemeenschap zelf. Om hierover uitsluitel te verkrijgen, onderzocht de ombudsdienst zowel bij de personeelsdienst van het departement van de verzoeker als bij de centrale administratie Ambtenarenzaken hoe de persoonsgegevens van

personeelsleden van het ministerie opgeslagen, beheerd en beveiligd worden en of zij hun weg kunnen vinden naar mailing-lists van private ondernemingen.

Uit dit onderzoek kon vooreerst en in het algemeen geconcludeerd worden dat de administratie haar personeelsgegevens behandelt als gegevens die behoren tot de privacy en waarop dus de wet van 8 december 1992 betreffende de bescherming van de persoonlijke levensfeer van toepassing is. Ter uitvoering van deze wet wordt de toegang tot en de verwerking van de persoonsgegevens van personeelsleden beperkt tot enkel die personen die uit hoofde van hun taak en voor de behoeften van de dienst, rechtstreeks toegang hebben tot de geregistreerde informatie. Die ambtenaren mogen/kunnen de opgeslagen gegevens maar lezen, aanpassen, wissen en/of er onderlinge verbanden of verbindingen mee tot stand brengen als die bewerkingen uitdrukkelijk zijn voorgeschreven of toegestaan. Daarenboven kunnen de persoonsgegevens alleen meegedeeld worden aan de daartoe gerechtigde categorieën van personen. Het doorgeven van persoonsgegevens aan externe lichamen, zoals uitgevers, zou dus volgens de gestelde beginselen in strijd zijn met de privacy-wet van 8 december 1992.

In praktijk leiden deze regels ertoe dat privé-bedrijven, noch andere instanties toegang hebben tot de departementale personeelsbestanden en dat niet wordt ingegaan op vragen van externen om mail-lists van personeelsgegevens te bekomen. Ook voor het inhoudelijke beheer van de centraal opgeslagen personeelsgegevens in het interdepartementaal 'geautomatiseerd personeelssysteem' (PG), worden specifieke, beveiligende conventies en regels gehanteerd. Kenmerkend hierbij is vooreerst dat elk departement eigenaar is en blijft van de gegevens die van zijn personeelsleden in het systeem worden opgeslagen en daarover de verantwoordelijkheid draagt. Een interne beveiliging bestaat erin dat de departementen enkel en alleen toegang krijgen tot hun eigen gegevens.

Verder wordt het dagelijks functioneel beheer, in overleg met de gebruikers - de departementen -

uitgeoefend door de afdeling Informatica en Geïntegreerd Systeem bij AZF (IGIS). Deze afdeling heeft toegang tot alle gegevens die in het personeelssysteem zijn opgeslagen. Maar omdat ze geen eigenaar is van die gegevens, wordt de eventuele verspreiding ervan strikt bepaald door enkele vastgestelde principes. De afdeling (IGIS) rapporteert enkel interdepartementaal. Als gegevens gevraagd worden die specifiek betrekking hebben op één enkel departement, dan wordt de verzoeker naar dat departement verwezen. Op vragen van externen, personen en organisaties buiten het ministerie dus, worden enkel verwerkte gegevens verstrekt, nooit gegevens die gaan tot op het niveau van de persoon. Persoonlijke gegevens (ook persoonlijke adressen) worden enkel gegeven als aangetoond wordt dat deze noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de dienstopdracht.

Uitgaande van hierboven uiteengezette organisatie en gehanteerde, kan afgeleid worden dat identificatiegegevens van personeelsleden van het MVG die in het geautomatiseerd personeelssysteem opgeslagen zijn, in beginsel nooit naar private ondernemingen worden doorgespeeld.

Als conclusie uit de beschreven onderzoeksbevindingen kan aldus aangenomen worden dat de Vlaamse administratie principieel geen persoonsgegevens van zijn personeelsleden doorspelen aan externe organisatie, instellingen of bedrijven.

3.4 Toepassing van het Openbaarheidsdecreet op kabinetten

In antwoord op een adviesvraag over de toepasselijkheid van het Openbaarheidsdecreet van 23.10.91 op de kabinetten, stelde de ombudsdienst vooreerst dat er niet in principe van uitgaan kan worden dat het Decreet niet toepasselijk zou zijn op de kabinetten. Een standpunt in die zin zou kunnen afgeleid worden uit de stelling van de Raad van State dat de kabinetsleden als persoonlijke medewerkers van de minister niet bindend kunnen optreden tegenover derden en derhalve niet als overheidsorganen mogen beschouwd worden.

Op basis van dit standpunt van de Raad van State wordt in de toelichting bij het decreet en in de parlementaire voorbereiding (commissieverslag, VI.R., 1990-91, nr. 535/4, 5) wel gesteld dat de kabinetsnota's buiten de principiële openbaarheid vallen. Dit gaat dan om nota's tussen kabinetsleden, nota's van de minister aan zijn kabinetschef, etc... Anderzijds werd in die parlementaire voorbereiding echter ook gesteld dat nota's van de minister aan de administratie, waarbij het de facto gaat om een vervollediging van beleidsbeslissingen, openbaar zijn. Ook dossiers van de administratie die op het kabinet berusten, worden "omwille van dit feit niet van de openbaarheid uitgesloten" (Stuk VI.R., 1990-91, nr. 535/4, 28).

Steunend op deze zienswijze concludeerde de ombudsdienst dat het Openbaarheidsdecreet wel toepasselijk is op de beleidsuitvoerende dossiers (bv. subsidiëringdossiers), die mede door de administratie worden voorbereid en behandeld en die voor een eindbeslissing bij de minister berusten. In die optiek kan, volgens de ombudsdienst, een verzoeker derhalve een beroep doen op het Decreet van 23 oktober 1991 om aan het kabinet de openbaarmaking van de stukken uit een dossier te bekomen wanneer daarin een beslissing is genomen.

BIJLAGE 5

Jaarverslag 1998
Openbaarheid van
bestuur

Rapporten
over openbaarheid

97121182

**Openbaarheid - aanvraag advies in
bouwvergunningsdossier - afwijzend
antwoord**

Problematiek

Verzoeker vroeg aan de afdeling Land een kopie van hun advies bij een bouwvergunning verleend door een gemeente. Dit advies was niet in het dossier te vinden, hoewel de gemachtigd ambtenaar er naar verwees. In een telefonisch bericht wijst de afdeling Land het verzoek af en verwijst naar de gemeente of de afdeling ROHM. Verzoeker vraagt onze tussenkomst om het advies te bekomen.

Resultaat

De ombudsdienst stelt vooreerst vast dat de openbaarheidsvraag van 2/12/97 niet formeel in het kader van het openbaarheidsdecreet werd gesteld. Om die reden wordt het verzoekschrift niet beschouwd als een eigenlijk beroep tegen een inzageweigering.

De ombudsdienst treedt bemiddelend op en gaat de situatie na bij de betrokken afdeling Land. Uit het gesprek met de verantwoordelijke bleek dat de betrokken buitendienst de aanvraag van 2 december '97 behandelde als een informele informatievraag en dus niet kaderde in de toepassing van de decretale openbaarheidsregeling.

Onze bemiddelende tussenkomst bij de afdeling leidde niet tot het direct bekomen van het door verzoeker gewenste advies. Als hoofdreden voor deze terughoudendheid wijst de afdeling Land erop dat ze in dergelijke bouwvergunningsdossiers louter een bijkomende adviserende rol speelt. In die zin beschikt de afdeling Land (AMINAL) functioneel niet over het dossier (het wordt door de afdeling ook niet verder opgevolgd na een advies). Omdat de functionele verantwoordelijkheid van bouw-dossiers ligt bij de beslissende instantie (gemeentebestuur) en de afdeling ROHM, is de afdeling Land

van oordeel dat de inzage van deze dossiers best bij de genoemde verantwoordelijke instanties wordt gevraagd.

Gezien dit standpunt van de afdeling Land, lijkt het ons aangewezen de inzage en kopies van het bouwvergunningsdossier in kwestie officieel aan te vragen aan de bevoegde afdeling ROHM. Voor alle zekerheid raden wij de verzoeker aan uitdrukkelijk te verwijzen naar het decreet van 23 oktober 1991 en het verzoek volgens de formele vereisten van het uitvoeringsbesluit van 9 december 1992 betreffende de passieve openbaarheid, in te dienen.

Opmerking

Informele vragen om informatie worden door de diensten ook informeel behandeld en niet gekaderd in de decretale openbaarheidsregeling. De decretale ondersteuning van het inzagerecht valt zo voor informele verzoeken weg.

Zie opmerking dienaangaande in het Jaarverslag 1997.

98010003

**Openbaarheid - dossier
verkavelingswijziging - weigering
verstrekking kopies - beroep**

Problematiek

Verzoekers vroegen de bevoegde afdeling dd. 8 en 13 oktober 1997 schriftelijk om kopies van ettelijke stukken uit het administratieve dossier aangaande een problematische verkaveling van de eigendom van verzoekers. Dit dossier maakt het voorwerp uit van een administratief beroep bij de Vlaamse regering. In dit kader hadden verzoekers inzage kunnen hebben van het dossier. Bij beslissing van 20 november 1997 weigert de afdeling de kopies te verstrekken. Als motivatie wordt art. 3, § 2 van het decreet van 23 oktober 1991 aangehaald en wordt gesteld dat de openbaarheid niet geldt zolang in het beroep geen eindbeslissing door

de minister is genomen. Verzoekers gaan tegen deze afwijzing in beroep bij brief van 16 december 1997.

Resultaat

Overeenkomstig artikel 12, §2, van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten, onderzocht de ombudsdienst het beroepschrift met de betrokken afdeling. Bij die gelegenheid gingen wij na in hoeverre de documenten die deel uitmaken van het bedoelde bouw-aanvraagdossier (verkavelingswijziging) waarover de afdeling beschikt, voor de afgifte van kopies in aanmerking kwamen in toepassing van het openbaarheidsdecreet.

T.a.v. de door de verzoeker ingediende lijst van gewenste documenten, leidde ons onderzoek tot de volgende conclusies:

1. De documenten (1 t.e.m. 6) m.b.t. de verkavelingsvergunningen van 1962 en 1963, het advies van de gemachtigd ambtenaar en de correspondentie ter zake van 1962, komen voor openbaarheid en de afgifte van kopies ervan in aanmerking.

Naar ons oordeel beantwoorden deze documenten aan de definitie van het begrip bestuursdocument zoals het in artikel 2 van het decreet van 23 oktober 1991 is omschreven 'als informatie waaruit hetzij een bestuursbeslissing blijkt hetzij een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing heeft bijgedragen'.

De openbaarheid van deze documenten geldt, ook al maken zij deel uit van een nog hangend beroepsdossier. Uit de geciteerde documenten i.v.m. de verkavelingsvergunningen blijkt immers een administratieve eindbeslissing, m.n. de afgeleverde vergunningen. Als zodanig vormen deze documenten een afgewerkt geheel. Luidens de toelichting bij het openbaarheidsdecreet moet het begrip 'eindbeslissing' gezien worden in het licht van de notie 'beslissingsvoorbereidende faze' en geldt als stelregel dat de openbaarheid van een bestuurs-

document kan geëist worden vanaf het moment dat dit document een eigen leven kan gaan leiden, al dan niet als onderdeel van een andere beleidsbeslissing.

2. M.b.t. de gewenste kopies van de briefwisseling van 1990 en 1991 tussen ambtenaren van de administratie AROL, het betrokken gemeentebestuur en een raadsman (documenten 7 t.e.m. 11) moesten wij vaststellen dat uit deze documenten geen bestuursbeslissing blijkt en dat ze ook niet bijdroegen tot een eindbeslissing in de materie waarover ze handelden.

Bij nalezing blijken deze brieven louter standpunten van de diverse partijen te bevatten over een principiële vraag naar de mogelijke uitvoeringsmodaliteiten van de betreffende verkavelingsvergunning(wijziging) t.a.v. een welbepaald lot. Deze vraagstelling en correspondentie mondde niet uit in een bestuursbeslissing ter zake. In die zin beantwoorden de brieven in kwestie niet aan de definitie van openbaar bestuursdocument zoals het in art. 2 van het decreet van 23 oktober 1991 is omschreven.

Bijgevolg wordt de weigering van de afdeling om van deze documenten een kopie te verstrekken, bevestigd.

3. Een derde reeks gewenste documenten (12 t.e.m. 14) waren: een nota van het afdelingshoofd aan de minister, een brief van een gemachtigd ambtenaar t.a.v. de afdeling, gericht aan de directeur-generaal AROHM, en de notitie van de diensten van de milieuminister aan de minister van ruimtelijke ordening.

Deze documenten blijken deel uit te maken van het lopend administratief beroep. In de huidige stand van zaken beantwoorden ook deze documenten niet aan de definitie van het begrip bestuursdocument zoals het in artikel 2 van het decreet van 23 oktober 1991 is omschreven als informatie waaruit hetzij een bestuursbeslissing blijkt hetzij een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing heeft bijgedragen. Overeenkomstig artikel 3, §2, laatste lid van

het genoemde decreet geldt de openbaarheid van deze documenten niet zolang in dit beroepsdossier geen eindbeslissing is genomen door de bevoegde Vlaamse minister.

Daar het decreet van 23 oktober 1991 geen principiële inzage in voorbereidende documenten en -handelingen voorziet vooraleer er een bestuursbeslissing is genomen, dienen wij ook de weigering van de afdeling om van deze documenten een kopie te verstrekken, te bevestigen.

98010065

Openbaarheid - informatie over restauratiepremies - gebrek aan antwoord - bemiddeling

Problematiek

Verwijzend naar het decreet van 23.10.1991 vraagt de verzoeker eind oktober 1997 aan de afdeling Monumenten en Landschappen een overzicht van de projecten waaraan restauratiepremies werden toegekend in 1995 en 1996, met vermelding van gemeente, monument, premiebedrag en uitvoerders. Bij brief van 12 januari 1998 deelt de verzoeker ons mee dat zijn informatievraag nog niet beantwoord werd en dat hij in beroep wil gaan.

Resultaat

Wij brengen de betrokken afdeling op de hoogte van het verzoekschrift en bespreken deze aangelegenheid met het afdelingshoofd. Het onderzoek reveleert volgende elementen:

- het informatieverzoek van 28/10/97 verwijst wel naar het decreet van 23.10.91 maar werd niet volgens de formele vereisten van het uitvoeringsbesluit van 9.12.92 ingediend;
- het informatieverzoek was nog verstuurd naar het oude adres van de afdeling. Sinds 12 september '98 was de afdeling verhuisd. De afdeling stelt dat ze de aanvraag van 28 oktober niet ontving.

Omwille van deze elementen beschouwt de ombudsdienst het verzoekschrift niet als een eigenlijk beroep volgens de regeling van het decreet van 23.10.91. Onze tussenkomst bij de betrokken afdeling geldt als een bemiddeling om de gevraagde informatie te bezorgen. N.a.v. deze tussenkomst meldt de afdeling aan de verzoeker dat de gevraagde gegevens zullen bezorgd worden. Op 3 februari '98 stuurt de afdeling aan verzoeker een uitgebreid overzicht (informatiebestand) waarin voor 1995 en 1996 de vastleggingen per gemeente en monument zijn vermeld. De uitvoerende aannemers zijn in dit bestand niet opgenomen. Wanneer men de aannemer wil kennen moet dit per dossier nagegaan worden. Volgens de afdeling kan dit aangevraagd worden voor specifiek aangeduide projecten. Het zou echter onredelijk zijn dit voor alle projecten van '95 en '96 te doen.

98020253

Openbaarheid - vraag om uitleg en kopies aangaande onteigenings- en subsidiëringsbeslissingen - bemiddeling

Problematiek

Met een aangetekende brief die de ombudsdienst op 25 februari 1998 ontving, wil de verzoeker, in het kader van het decreet van 23.10.91, een beroep aantekenen tegen het uitblijven van een antwoord op zijn eerdere openbaarheidsverzoeken, en die van zijn raadsman, gericht aan de minister van Ruimtelijke Ordening.

Het voorwerp is de vraag naar inzage, uitleg en kopies van:

- de stand van zaken en alle genomen beslissingen omtrent het aanleggen van sociale kavels en de onteigening daarvoor van bepaalde kavels en gebouwen die behoorden tot een gefailleerd bedrijf van de verzoeker;

- de stand van zaken en de genomen beslissingen aangaande de toekenning van een aanwervings- en een slopingssubsidie.

Resultaat

Het dossier kadert in de regelgeving inzake de leegstand/verwaarlozing van bedrijfsruimten. Bij het voorbereidend onderzoek van het verzoekschrift stelt de ombudsdienst vast dat de officiële aanvraag (aangetekend met ontvangstbewijs) tot uitleg en kopies van de bestuursdocumenten in het kader van het decreet van 23 oktober 1991, uitgaande van de raadsman van de verzoeker, dateert van 20 januari 1998. Uitgaande van deze datum is de decretaal voorziene antwoordtermijn van 60 dagen nog niet verstreken. Om deze reden beschouwen wij het verzoekschrift aan de ombudsdienst niet als een eigenlijk beroep. Wel als een bijkomend verzoek om de gevraagde uitleg en kopies van de bevoegde minister en administratie te bekomen. Derhalve bezorgen wij het verzoekschrift aan de betrokken afdeling Stedebouwkundige Vergunningen (AROHM) met de vraag het te behandelen overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 23 oktober 1991. Overeenkomstig de openbaarheidsregeling van het decreet van 23.10.91 komt het ons voor dat de documenten aangaande de genomen onteigenings- en subsidiëringsbeslissingen, die vanuit het Vlaamse Gewest worden genomen, voor vrijgave in aanmerking komen.

Wij melden onze tussenkomst aan de verzoeker. Daarbij wijzen wij hem erop dat hij bij de ombudsdienst een beroep kan instellen (binnen de maand) als de afdeling zou weigeren de gevraagde uitleg en kopies te verstrekken, of als er geen antwoord verstrekt zou zijn op 20 maart 1998. Op 12 maart 1998 meldt de afdeling ons dat een volledig verslag van de zaak, met een ontwerp van antwoord op 3 februari '98 werd overgemaakt aan de betrokken minister. Bij een contact met het kabinet van de betrokken minister werd de beantwoording van het verzoek bevestigd.

98030304

Openbaarheid van bestuur - dossier algemene offerteaanvraag - beroep

Problematiek

Met een tegen ontvangstbewijs aangetekende brief van 07.01.98 vroeg de verzoekster formeel aan de bevoegde afdeling om de inzage en kopies van diverse documenten, verbonden aan het gunningsdossier inzake de grondafhandeling op de luchthaven van Oostende. Als respons op dit openbaarheidverzoek verstrekke de afdeling op 25.02.98 kopies van de offerteaanvraag en van documenten m.b.t. de bekendmaking ervan. Aan de gevraagde inzage en kopies van de andere vermelde documenten werd niet tegemoetgekomen. Op 16 maart 1998 ontvangt de ombudsdienst een aangetekend verzoekschrift tegen die gedeeltelijke weigering.

Resultaat

Ingevolge het beroepsschrift werd, overeenkomstig de bepalingen van artikel 12, §2 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering, de openbaarheid van het dossier van de offerteaanvraag in kwestie, onderzocht en besproken met de bevoegde afdeling.

1. Situering

De inzagevraag van 07.01.98 kaderde in de openbaarheidsregeling van het decreet van 23 oktober 1991 en werd volgens de formele vereisten ingediend. Het beroepsschrift is ontvankelijk. Het antwoord van de administratie 25.02.98 bevatte geen motivatie voor de afwijzing van de vrijgave van bepaalde documenten.

De feitelijke en juridische motivering van dergelijke beslissing is nochtans vereist op grond van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke

motivering van bestuurshandelingen en artikel 13 van het decreet van 23.10.91. Ook maakte het antwoord geen melding van de beroepsprocedure bij de ombudsman, zoals bepaald wordt in artikel 10, §1, 4de lid.

2. Argumentatie ten gronde

In de eerste plaats kadert het openbaarheidsverzoek in het grondwettelijk recht dat eenieder, op grond van artikel 32 van de Grondwet, heeft om inzage en afschriften te verkrijgen van bestuursdocumenten. Dit grondwettelijk inzagerecht wordt voor de verschillende overheden uitgevoerd door de diverse wettelijke en decretale openbaarheidsregelingen, die de modaliteiten van uitoefening van dat recht en de uitzonderingsgronden bepalen. Zo geldt voor de bestuursdocumenten waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is vooralsnog de openbaarheidsregeling van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering (en de uitvoeringsbesluiten van 9 december 1992).

In toepassing van dit decreet van 23 oktober 1991 zijn wij ten gronde van oordeel dat de documenten die deel uitmaken van dossiers aangaande de toekenning van overheidsopdrachten waarin een eindbeslissing is genomen, in wezen beantwoorden aan het begrip 'bestuursdocument' zoals het in artikel 2, 1° is gedefinieerd als 'beschikbare informatie (in welke vorm ook) opgesteld door of in opdracht van de diensten (die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen), waaruit hetzij een bestuursbeslissing blijkt, hetzij een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing heeft bijgedragen'.

Onmiskénbaar is de gemotiveerde gunningsbeslissing als bestuursdocument te beschouwen, maar ook de andere documenten die de beslissing voorbereidden of er het resultaat van zijn. Uit de toelichting bij het decreet blijkt immers dat het begrip 'bestuursdocument' ruim wordt opgevat. Zo werden als voorbeelden van bestuursdocumenten aangehaald: verslagen; studies/adviezen, zelfs van niet ambtelijke adviescommissies; sommige notulen en processen-verbaal; statistieken; administra-

tieve richtlijnen; facturen; registers van openbaar onderzoek; examencohiers; contracten en vergunningen;... (zie ook de Omzendbrief VR 95/26 van 20.06.95, blz. 4).

In het algemeen kan gesteld worden dat uit de bepalingen van artikel 2, 1° en artikel 3, § 2 in fine van het decreet van 23 oktober 1991, alsook uit de toelichting en de voorbereidende werken, volgt dat, van zodra in een bepaald dossier een beslissing is genomen, de openbaarheid geldt voor alle stukken die in dat dossier zijn opgenomen, behoudens wanneer daarop de uitzonderingsbepalingen kunnen toegepast worden.

Vermits in de offerteprocedure waarover het openbaarheidsverzoek gaat, een eindbeslissing werd genomen, komen de documenten die deel uitmaken van dat dossier in beginsel voor de openbaarmaking in aanmerking. Op deze principiële openbaarheid moet evenwel een uitzondering gemaakt worden voor die documenten of gedeelten van documenten waarvan de openbaarmaking afbreuk kan doen aan de bescherming van de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld.

Dit soort gegevens behoort tot het terrein van de industriële en intellectuele eigendom waarvoor enkel de federale wetgever bevoegd is (krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7° van de bijzondere wet van 08.08.80 tot hervorming der instellingen).

Door deze bevoegdheidsverdeling moet de Vlaamse overheid en de ombudsman in zijn hoedanigheid van beroepsinstantie, bij de beoordeling van de openbaarmaking van ondernemingsgegevens, rekening houden met de uitzonderingsbepaling van artikel 6, §1, 7° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Daarenboven maakt de openbaarmaking van commerciële, industriële en intellectuele gegevens ook het voorwerp uit van uitzonderingsbepalingen van artikel 3, §2, 2° b) en d) van het Vlaamse openbaarheidsdecreet van 23 oktober 1991.

3. Concrete beslissingen t.a.v. het openbaarheidsverzoek van 7 januari 1998

T.a.v. de lijst van de door de verzoekster aangevraagde documenten i.v.m. de offerteaanvraag, komt de ombudsman op grond van de boven uiteengezette argumentatie tot de volgende conclusies:

- a) De beslissing om beroep te doen op een nieuwe offerteaanvraag voor de grondafhandeling op de luchthaven van Oostende

Volgens de afdeling blijkt deze beslissing intern op een informele wijze genomen te zijn en werd ze niet formeel vastgelegd in een specifiek document. Hoewel deze beslissing, die een voorbereidende handeling in het offertedossier uitmaakt, als principiële openbaar moet beschouwd worden, kan hiervan geen inzage noch kopie worden verstrekt wegens het ontbreken van een document die de beslissing bevat.

- b) De offerteaanvraag en de plaats en wijze van bekendmaking

In beginsel komen de bedoelde offerteaanvraag en de in het dossier aanwezige documenten m.b.t. de bekendmaking ervan voor openbaarheid in aanmerking. In concreto kon worden vastgesteld dat de afdeling dd. 25.02.98 aan de verzoekster een kopie bezorgde van de offerteaanvraag, de brief van de afdeling waarin gevraagd wordt de offerteaanvraag bekend te maken in het Bulletin der Aanbestedingen en het Publicatieblad van de Europese Gemeenschap, en een uittreksel uit het Bulletin der Aanbestedingen met het bericht over de offerteaanvraag. Bij ons onderzoek bleek de afdeling niet te beschikken over een uittreksel uit het Europees Publicatieblad waarin het bericht van de offerteaanvraag was opgenomen. Gezien deze situatie is de ombudsdienst van mening dat de afdeling voldeed aan het inzage- en kopieverzoek wat de offerteaanvraag betreft.

- c) De ingediende offerten

Op de algemene offerteaanvraag werd één offerte ingediend. Ons onderzoek releveerde dat

de bedoelde individuele offerte vertrouwelijke ondernemingsgegevens bevat (inzake concept, tarifiering, etc...). Naar ons oordeel doet de openbaarmaking ervan afbreuk aan de bescherming van het vertrouwelijk karakter van deze individuele bedrijfsgegevens. In toepassing van de uitzonderingsbepalingen van artikel 6, §1, 7° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, van artikel 3, §1 van het decreet van 23.10.91 (wettelijke uitzonderingen t.a.v. aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is) en in bijkomende orde van art. 3, §2, 2° b) en d) van het decreet van 23.10.91, komt de ingediende individuele offerte niet voor openbaarmaking (inzage en kopie) in aanmerking.

- d) De gunningsbeslissing en voorbereiding

Refererend naar de argumentatie ten gronde in punt 2, beantwoorden de gemotiveerde gunningsbeslissing, het administratieve verslag over het vergelijkend onderzoek van de offertes en eventueel andere documenten (adviezen bv.) die de gunning voorbereidden, aan het begrip 'bestuursdocument' zoals het in art. 2, 1° van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten is omschreven.

In beginsel geldt voor deze documenten de openbaarheid en heeft de verzoekster het recht er inzage en een kopie van te verkrijgen. In de mate dat in de beslissingsvoorbereidende documenten evenwel vertrouwelijke ondernemingsgegevens (zie t.a.v. de individuele offerte) voorkomen, kunnen deze verwijderd worden op basis van de aangehaalde uitzonderingsbepalingen.

- e) Kennisgeving van de gunningsbeslissing en het afgesloten contract

Bij ons onderzoek bleek er geen officiële kennisgeving van de gunningsbeslissing aan derden te zijn. Als afsluiting van de algemene offerteaanvraag werd een concessieovereenkomst afgesloten met de inschrijver. Deze overeenkomst is onmiskenbaar een concrete neerslag van de genomen gunnings-

beslissing en is er duidelijk mee verbonden. Als zodanig beantwoordt dit contract dan ook aan de definitie van bestuursdocument van artikel 2, 1° van het decreet van 23 oktober 1991.

Bij de lezing van de contractuele bepalingen kon de ombudsman vaststellen dat de bedoelde overeenkomst geen gegevens bevat die als vertrouwelijke industriële- of commerciële gegevens, eigen aan de betrokken onderneming, kunnen beschouwd worden.

Voor de afgesloten concessieovereenkomst, als sluitstuk van de algemene offerteaanvraag in kwestie, geldt dan ook de openbaarheid. De verzoekster heeft het recht er inzage en een kopie van te verkrijgen.

4. Kennisgeving

De genomen beslissingen worden meegedeeld aan de verzoekster en voor uitvoering bezorgd aan de bevoegde afdeling Personenvervoer en Luchthavens - kopies te verstrekken van de onder punt 3, d) en e) bedoelde documenten. Het inzagerecht van de documenten wordt als voldaan geacht door het verstrekken van de kopies ervan. Tenslotte wordt de beroepsmogelijkheid bij de Raad van State meegedeeld. Bij brief van 6 juli '98 bezorgt de afdeling de openbaar te maken documenten aan de verzoekster.

98040342

Openbaarheid - inzage en kopies van documenten Mercuriusproject - gedeeltelijke weigering - bemiddeling

Problematiek

Verzoekster wil als eindverhandeling een doorlichting en analyse maken van de strategisch commerciële plannen die de Vlaamse steden (gemeenten) opstelden in het kader van het Mercuriusproject. Daartoe vroeg zij aan de betrokken afdeling de inzage/kopie van deze plannen, eventueel een synthese ervan en een lijst van beoordelingscriteria.

De administratie verstrekt toelichtingen over het project met daarbij de beoordelingscriteria. Ook wordt de inzage van de projectdossiers, plannen van de gemeenten, toegezegd. Voor kopies van de plannen en de motivering van de toelagebeslissingen (van een technische stuurgroep) wordt verwezen naar de lokale besturen. De beroepsmogelijkheid bij de ombudsman wordt eveneens vermeld. Verwijzend naar deze beroepsprocedure dient verzoekster een verzoekschrift in bij de ombudsdienst. Zij vraagt onze medewerking om kopies te bekomen van de bedoelde commerciële plannen en van de motivering van de beslissingen van de stuurgroep.

Resultaat

Aangezien de oorspronkelijke informatievraag informeel werd gesteld en daarmee niet beantwoordde aan de formele vereisten van de Vlaamse openbaarheidsregeling, beschouwen wij het verzoekschrift van verzoekster in eerste instantie niet als een eigenlijk beroep in het kader van het decreet van 23.10.91. Wij bemiddelen met de betrokken ambtenaren en onderzoeken met hen in hoeverre aan de informatievraag kan worden tegemoet gekomen. Daarbij wordt rekening gehouden met de beginselen van de Vlaamse openbaarheidsregeling.

De besprekingen leiden tot volgend resultaat:

- De afdeling is bereid de verzoekster ter plaatse de inzage te verlenen van de commercieel-strategische plannen van de gemeenten.
- Het verstrekken van kopies van deze plannen door de administratie wordt echter afgewezen. Bij ons onderzoek konden wij vaststellen dat de feitelijke situatie dit niet toelaat. Immers, voor de eerste fase werden 61 dossiers ingediend (van verschillende vorm en afmetingen) die gemiddeld tussen de 50 en 100 pagina's tellen. Het gaat dus om enkele duizenden bladzijden. De dossiers van de tweede fase zijn nog omvangrijker. Het kopiëren van deze dossiers zou de normale werking van de administratie te zeer belasten. In die zin moet een verzoek voor af-

schriften van deze commercieel-strategische plannen als onredelijk beschouwd worden. Daarenboven werden vele van die plannen in opdracht van de gemeenten opgemaakt door studiebureaus. Hierbij kan de bescherming van het auteursrecht spelen. De afdeling heeft daar geen goed zicht op, vandaar ook de doorverwijzing naar de gemeenten.

- Verzoekster kan de inzage en kopies verkrijgen van de beslissingen en de motivering van de stuurgroep inzake de beoordeling van de plannen. De ombudsdienst pleitte hiervoor, terwijl de betrokken ambtenaren zich hiertegenover eerder terughoudend opstelden (gezien de mogelijke reacties van de gemeenten). Bij de bedoelde documenten gaat het ten minste om de resultaten van de jury-beraadslaging en de motivering. De interne beraadslaging van de jury is gebonden aan een geheimhoudingsclausule.

Deze overeenkomst wordt aan verzoekster medegedeeld met het voorstel om met de betrokken cel contact op te nemen ten einde concrete afspraken te kunnen maken.

98040356

Openbaarheid - weigering openbaarmaking administratief gunningsdossier pooling verzekeringen VOI's en DAB's - beroep

Problematiek

T.a.v. de overheidsopdracht tot pooling van de verzekeringen van de Vlaamse Openbare Instellingen (VOI's) en Diensten van Afzonderlijk Beheer (DAB's) deed de verzoeker, die zelf een offerte indiende op het basisbestek, verscheidene (aangetekende) aanvragen voor inzage en kopies van bestuursdocumenten van het gunningsdossier.

In respons op een eerste aanvraag dd. 14 mei 1997 verstrekte de administratie (ABAFIM) op 23 mei 1997 de beslissing van de Vlaamse regering (29/4/97), de nota aan de regering en het evaluatie-

verslag (15/4/97) aangaande de eerste fase van het project. Bij brief van 25 juni 1997 verzocht verzoeker in dit verband om bijkomende documenten, nl. de verslagen van de externe expert verzekeringen, de overeenkomst met de winnende verzekeringsmakelaar, en het advies van de Inspectie van Financiën.

De administratie weigerde op 15 juli 1997 de bijkomende documenten te verstrekken omdat de openbaarmaking ervan afbreuk zou doen aan het vertrouwelijk karakter van commerciële gegevens van de deelnemende makelaars.

Bij brief van 6 februari 1998 herhaalde verzoeker zijn aanvraag voor het bekomen van kopies van de niet vertrouwelijke uittreksels van de genoemde documenten van fase 1. Daarnaast werd eveneens kopie gevraagd van volgende stukken:

- het bestek dat, volgens het basisbestek, door de makelaar opgemaakt is in fase 2 van het project;
- de beslissing van de Vlaamse overheid over fase 2, alsmede de stavende stukken;
- de offerte uitgaande van de makelaar m.b.t. fase 3, waarvan sprake in het basisbestek;
- de beslissing van de Vlaamse overheid over fase 3, alsmede de stavende stukken.

De betrokken administratie antwoordde op 6 maart 1998 dat geen verder gevolg kan gegeven worden aan het verzoek t.a.v. de documenten betreffende de eerste fase (aanvragen van 14 mei en 25 juni 1997). Immers tussen het antwoord van 15 juli 1997 en de nieuwe vraag van 6 februari 1998 verstreken meer dan zes maanden en was, hoewel de beroepsmogelijkheid vermeld was, geen beroep bij de ombudsman ingediend.

T.a.v. de gevraagde documenten van de fasen 2 en 3 wees de administratie de openbaarmaking af op grond van artikel 3, §2, b en c van het decreet van 23.10.91. Er wordt gewezen op de bepaling van punt 8 van het basisbestek omtrent het waarborgen van de confidentialiteit van de gegevens en

onderzoeksresultaten. Het vertrouwelijk karakter van deze gegevens en onderzoeksresultaten die aan de basis lagen van de besluitvorming over de fasen 2 en 3 blijft bestaan.

Op 6 april 1998 ontving de ombudsdienst een gemotiveerd beroep tegen de weigering van de administratie van 6 maart '98. De verzoeker vraagt een afschrift van de in zijn aanvraag van 6 februari '98 vermelde stukken.

Resultaat

In toepassing van artikel 12, §2 van het decreet van 23 oktober 1991 onderzocht en besprak de ombudsdienst het beroepschrift en het dossier in kwestie met de betrokken afdeling Budgettering (ABAFIM). T.a.v. de lijst van de in het beroepschrift vermelde stukken, leidde ons onderzoek tot de hierna volgende conclusies.

I. Documenten verbonden met de beslissing van de Vlaamse regering van 29 april 1997 (nl. de verslagen van de externe expert verzekeringen, de overeenkomst met de verzekeringsmakelaar, en het advies van de Inspectie van Financiën)

Bij ons onderzoek stelden wij vast dat deze stukken reeds het voorwerp hebben uitgemaakt van een openbaarheidsverzoek van 25 juni 1997. De administratie verstrekke op dat verzoek een antwoord bij brief van 15 juli 1997. Daarin werd ook de beroepsmogelijkheid bij de ombudsman en de te respecteren beroepstermijn vermeld, conform artikel 10, § 1, 4de lid van het decreet van 23.10.91. Volgens artikel 12, § 1, van dit decreet kan een verzoeker tegen een expliciete of impliciete openbaarheidsweigering door de bevoegde administratieve dienst, binnen de 30 dagen een beroep aanhangig maken bij de ombudsman. Gezien de feitelijke en juridische situatie achtten wij het beroepschrift onontvankelijk voor zover het de vrijgave betreft van de boven vermelde documenten inzake de eerste fase van het project.

II. Documenten verbonden met de fasen 2 en 3 van de pooling (nl. het bestek op te maken door de makelaar in fase 2, waarvan sprake in het basis-

bestek, de beslissing van de Vlaamse Gemeenschap over fase 2, alsmede de stavende stukken, de offerte uitgaande van de makelaar m.b.t. fase 3, waarvan sprake in het basisbestek (p. 4), en de beslissing van de Vlaamse Gemeenschap over fase 3, alsmede de stavende stukken)

Vooreerst kon opgemerkt worden dat de 'offerte uitgaande van de makelaar m.b.t. fase 3' (puntje 3) als zodanig niet bestaat. In deze fase werden wel, op basis van het bestek van de makelaar (fase 2) door meerdere verzekeraars offerten ingediend. Wij nemen aan dat verzoeker die offerten bedoelde. Ten gronde moet vastgesteld worden dat de Vlaamse overheid voor de uitwerking van het project tot pooling van de verzekeringen van de VOI's en DAB's, een beroep wenste te doen op de know-how van verzekeringsmakelaars. Tevens werd er voor geopteerd om de drie fasen van de poolingoperatie in één gunningsbeslissing toe te wijzen aan één partij.

De beslissingen en documenten die verbonden zijn met de fasen 2 en 3, zijn volledig gebaseerd op de bevindingen en resultaten van de eerste fase die de uitwerking van een rapport over de risico-analyse en verzekeringsstrategieën t.a.v. die VOI's en DAP's inhield.

Bij ons onderzoek van het dossier kon vastgesteld worden dat deze constructie van het pooling-project maakt dat de bedoelde documenten:

- gegevens bevatten die voortvloeien uit of gesteund zijn op de know-how van de betrokken makelaar en verzekeraars en aldus tot het terrein van het industriële en intellectuele eigendom behoren;
- gegevens bevatten van commerciële aard, zoals prijs en premiebepalingen;
- gegevens bevatten die rechtstreeks betrekking hebben op de te verzekeren VOI's en DAB's, o.m. over de risico's, verzekeringsbehoeften, patrimonium,..., en als vertrouwelijke ondernemingsgegevens moeten beschouwd worden.

In dit verband stelde de ombudsdienst dat, vermits de afdeling Budgettering bij de realisatie van het verzekeringspooling-project enkel als intermediaire, coördinerende instantie optrad, de betrokken VOL's en DAB's in deze procedure in wezen als derden kunnen beschouwd worden.

Deze industriële en commerciële gegevens blijken op een niet afsplitsbare wijze geïntegreerd te zijn in de genoemde documenten.

Naar het oordeel van de ombudsdienst doet de openbaarmaking van de boven vermelde ondernemingsgegevens afbreuk aan de bescherming van de uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter ervan.

Het belang dat de Vlaamse overheid hechtte aan de bescherming van de vertrouwelijkheid van deze bedrijfsgegevens, werd van meet af aan in de poolingprocedure aangegeven door de confidentialiteitsclausule in het basisbestek (punt 8) en later door de contractuele vertrouwelijkheidsverklaringen die de verzekeraars dienden te ondertekenen alvorens het lastenboek (tot fase 3) kon worden ontvangen. Dit soort ondernemingsgegevens die aan de overheid zijn meegedeeld, behoren tot het terrein van de industriële en intellectuele eigendom waarvoor de federale wetgever bevoegd is (krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 7° van de bijzondere wet van 8/8/80 tot hervorming der instellingen). Door deze bevoegdheidsverdeling moet de Vlaamse overheid en de ombudsman in zijn hoedanigheid van beroepsinstantie, bij de beoordeling van de openbaarmaking van ondernemingsgegevens, rekening houden met de uitzonderingsbepaling van artikel 6, §1, 7° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Gezien de hierboven uiteengezette argumenten concludeerde de ombudsman dat de gevraagde documenten m.b.t. de fasen 2 en 3 van de poolingoperatie niet voor openbaarmaking in aanmerking komen, in toepassing van de uitzonderingsbepalingen van:

- artikel 6, §1, 7° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur,
- artikel 3, §1 van het decreet van 23.10.91 (wetelijke uitzonderingen t.a.v. aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is),
- en in bijkomende orde van art. 3, §2, 2° b) en d) van het decreet van 23.10.91 (uitzonderingsbepaling t.a.v. de openbaarmaking van commerciële, industriële en intellectuele gegevens).

Hiermee werd de openbaarheidsweigerings van de afdeling Budgettering, ABAFIM van 6 maart 1998 bevestigd.

98040380

Openbaarheid - aanvraag inzage, uitleg, kopies meetresultaten toestand verharding gewestwegen - impliciete weigering - beroep

Problematiek

Verzoeker vraagt krachtens het decreet van 23.10.91, aangetekend tegen ontvangstbewijs, op 26 januari 1998 aan de bevoegde provinciale afdeling Wegen om ter plaatse inzage, uitleg en zo nodig kopies te krijgen van de bestuursdocumenten waarin de resultaten (individueel en globaal) en de interventiedrempels zijn opgenomen van de laatste metingen van de toestand van de verharding van de wegen in die provincie. In een antwoord van 4 februari '98 stelt de afdeling dat wordt nagegaan in hoever de aanvraag valt binnen het toepassingsgebied van het decreet en op welke manier de gegevens ter beschikking zijn. Op 16 april '98 ontvangt de ombudsman van de verzoeker een beroepsschrift tegen het uitblijven van een beslissing t.a.v. zijn verzoek.

Resultaat

De beslissing van de afdeling bleef uit omdat, op basis van een advies van de juridische dienst, een algemeen standpunt gevraagd was aan het direc-

toraat-generaal. De ombudsdienst kan dergelijke algemene stellingname echter niet afwachten en dient op grond van zijn bevoegdheid zelf een beslissing t.a.v. het beroep te nemen. Ingevolge het ingediende beroepsschrift onderzocht de ombudsman de geïmpliceerde afwijzing van het openbaarheidsverzoek van 26 januari '98 in toepassing van de bepalingen van artikel 12, §2, van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten van de Vlaamse regering. Met de betrokken afdeling Wegen werd ter plaatse nagegaan wat de juiste aard is van de bedoelde meetresultaten en werd de mogelijke openbaarheid ervan besproken, ook met het directoraat-generaal van de Administratie Wegen en Verkeer.

Uit dit onderzoek kwam de ombudsman ten gronde tot de conclusie dat de bij de administratie beschikbare meetgegevens over de toestand van het gewestelijk wegennet, op zich (en in het algemeen) niet beantwoorden aan de decretale definitie van bestuursdocument dat voor openbaarmaking in aanmerking komt.

In artikel 2, 1°, van het decreet van 23.10.91 wordt het begrip 'bestuursdocument' immers omschreven als: alle beschikbare informatie -in welke vorm ook- opgesteld door of in opdracht van de diensten (die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen), waaruit hetzij een bestuursbeslissing blijkt, hetzij een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing heeft bijgedragen. Door deze definitie wordt in de Vlaamse openbaarheidsregeling de openbaarheid van de documenten gekoppeld aan een genomen bestuursbeslissing. Bij het nazicht van de documenten die de door de administratie Wegen gemeten kwalitatieve cijfergegevens bevatten over de toestand van het wegennet (inzake spoorvorming, stroefheid, vlakheid,...), kon vastgesteld worden dat uit deze gegevens geen bestuursbeslissing blijkt. Wel kunnen deze gegevens beschouwd worden als een stuurinstrument voor het beleid, in de zin dat ze een graduele aanduiding geven van waar zich bepaalde behoeften voordoen. Naast andere factoren kunnen ze dus als 'voorbereidend' document dienstig zijn voor een

beslissing om bepaalde (bv. onderhouds-) werken uit te voeren.

De uitzonderingsbepaling van artikel 3, § 2, in fine, van het decreet van 23 oktober 1991 stelt evenwel ook dat de voorbereidende documenten van een administratieve beslissing niet openbaar zijn 'zolang in de betrokken aangelegenheid geen eindbeslissing is genomen'. Uit de definitie van het begrip bestuursdocument en de bepaling van artikel 3, §2, laatste lid, volgt dat het decreet van 23.10.91 geen principiële openbaarheid van beleidsvoorbereidende documenten en -handelingen voorziet vooraleer er een bestuursbeslissing is genomen. De toelichting en de voorbereidende werken van het decreet laten overigens duidelijk verstaan dat "enkel deze bestuurshandelingen die de uitdrukking zijn van een beslissing aan de verplichting tot openbaarheid onderworpen zijn" (Stukken Vlaamse Raad, 1990-91, nr. 535-3, 2), en dat het niet in de bedoeling van de decreetgever lag om louter voorbereidende handelingen aan de openbaarheidsverplichting te onderwerpen.

Gezien de hierboven uiteengezette argumentatie besluit de ombudsman dat de door de administratie gemeten gegevens over de toestand van het gewestelijk wegennet in het algemeen niet voor openbaarmaking in aanmerking komen op basis van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten. De betrokken afdeling Wegen is er dan ook niet toe gehouden de door verzoeker gevraagde openbaarheid van de globale meetresultaten m.b.t. de autosnelwegen en gewestwegen in de betreffende provincie te verstrekken.

Opmerking : de bedoelde meetgegevens kunnen in concrete situaties wel voor openbaarheid in aanmerking komen: m.n. als ze dienstig zijn geweest voor een beslissing inzake een aanpassing, wijziging,... van een bepaalde weg of weggedeelte.

De beslissing wordt aan de verzoeker meegedeeld met de vermelding dat hij er een vernietigingsberoep bij de Raad van State kan tegen indienen.

98040381

Openbaarheid - aanvraag kopie verkavelingsplan - weigering - bemiddeling

Problematiek

Bij brief van 7 maart 1998 vragen verzoekers aan de provinciale afdeling ROHM om een kopie te verkrijgen van het juiste grondplan van een bepaalde verkaveling.

De vraag van de vereniging werd door de afdeling bij aangetekende brief van 16 maart '98 afgewezen omdat de bedoelde verkavelingsvergunning en plan dateren van vóór de datum van inwerkingtreding van het decreet van 23.10.91 op 27.11.92. De verzoekers dienen hiertegen bij de ombudsman een 'beroepschrift' in op 16 april 1998.

Resultaat

Uit de beschikbare gegevens en documenten kon afgeleid worden dat de openbaarheidsvraag aan de administratie (dd. 7/3/98) niet formeel (aangekend tegen ontvangstbewijs) in het kader van de uitvoering van het decreet van 23.10.91 was gesteld. In haar afwijzing haalde de afdeling expliciet de restricties en de beroepsmogelijkheid aan die in het decreet van 23.10.91 en het uitvoeringsbesluit van 09.12.92 zijn bepaald.

Gezien de context van de aanvraag en de gebruikte weigeringsgrond, bemiddelt de ombudsdienst bij de betrokken afdeling. Wij vragen de bevoegde afdeling om hun weigering in heroverweging te willen nemen en, bij wijze van informatieverstrekking, als nog een kopie van het verkavelingsplan aan de verzoekers te willen verstrekken. Dit verzoek wordt gemotiveerd met de opmerkingen:

- dat de grond voor de aangehaalde weigering ligt in artikel 2, tweede lid van het BVR van 9 december 1992 tot uitvoering van de passieve openbaarheid (BS. 15/12/92). Inzake het vrij-

geven van informatie houdt deze bepaling een absolute uitzonderingsgrond in t.a.v. de bestuursdocumenten waarin een eindbeslissing is genomen vóór 27.11.92.

- dat op 1 januari 1995 het artikel 32 van de Gondwet in werking trad die een algemeen principiële inzage van bestuursdocumenten instelt en bepaalt dat de uitzonderingen hierop enkel bij wet, decreet of ordonnantie kunnen vastgesteld worden.
- dat de uitzonderingsclausule van art. 2, 2de lid van het BVR van 9.12.92 derhalve sinds 1 januari 1995 onmiskenbaar in tegenspraak is met art. 32 GW.
- dat gezien deze situatie, de ombudsdienst meent dat de administratie nog moeilijk de in tijd beperkende toepassingsclausule van het decreet van 1991 rechtmatig kan invoeren.

Op 28 april '98 bezorgt de afdeling in tweevoud een kopie van het oorspronkelijk vergund verkavelingsplan aan de verzoekers.

98050436

Openbaarheid van bestuursdocumenten - revisoraal rapport in subsidiedossier - advies

Problematiek

In het kader van een subsidieaanvraag werd door de bevoegde minister een revisoraal onderzoek gevraagd om het juiste subsidiebedrag vast te stellen. Dit revisoraal rapport geeft argumenten voor verschillende stellingen, zonder een definitieve uitspraak te doen. De bevoegde minister weerhoudt bepaalde (voor de Vlaamse Gemeenschap gunstige) argumenten uit het rapport om een stellingname te staven. Deze stellingname en de dienstige argumenten werden aan de aanvrager meegedeeld met een uitnodiging om een overeenkomst te sluiten ten einde het verschuldigd bedrag te kunnen uitbetalen. Aangetekend vroeg de subsidieaanvrager op 18 maart '98 het hele revisoraal rapport. De

bevoegde minister merkt op dat er in de zaak nog geen ministerieel besluit getekend is (gezien het ontbreken van een overeenkomst) en dat er dus volgens hem nog geen eindbeslissing in de zin van het openbaarheidsdecreet van 23.10.91 is genomen. Bovendien wijst de minister erop dat het decreet enkel toepasselijk is op de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de VOl's en dat de kabinetten bij de voorbereiding van het decreet uitdrukkelijk werden geweerd uit het toepassingsgebied. De minister is van oordeel dat hij het gevraagde revisoraal rapport in het kader van het openbaarheidsdecreet niet moet verstrekken. Hij vraagt van ons een stellingname ter zake.

Resultaat

Ingevolge de adviesvraag delen wij aan verzoeker volgend standpunt mee.

1. Uit de bepalingen van artikel 32 van de Grondwet en van de, voor de Vlaamse administratie geldende openbaarheidsregeling van het decreet van 23 oktober 1991, volgt dat 'bestuursdocumenten' in beginsel openbaar zijn, in de zin dat iedereen er inzage en kopies van kan krijgen (in zover er geen decretale of wettelijke uitzonderingsgronden op toepasbaar zijn). Het begrip 'bestuursdocument' wordt in artikel 2, 1° van het decreet van 23.10.91 omschreven als: alle beschikbare informatie -in welke vorm ook- opgesteld door of in opdracht van de diensten (die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen), waaruit hetzij een bestuursbeslissing blijkt, hetzij een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing heeft bijgedragen.

Het begrip 'bestuursdocument' wordt door de decreetgever en door de grondwetgever ruim opgevat. Onmiskenbaar is de gemotiveerde bestuursbeslissing zelf, maar ook de andere documenten (van het dossier) die dienden ter voorbereiding van de beslissing of de documenten die anderszins met de beslissing verbonden zijn, bv. als een resultaat ervan, als bestuursdocument te beschouwen.

Uit de toelichtende notas omtrent de definitie van bestuursdocument kan deze ruime interpretatie afgeleid worden. Als voorbeelden van bestuursdocumenten worden daarin immers aangehaald:

verslagen; studies/adviezen, zelfs van niet ambtelijke adviescommissies; sommige notulen en processen-verbaal; statistieken; administratieve richtlijnen; facturen; registers van openbaar onderzoek; examencohiers; contracten en vergunningen;... (zie Stukken, VI.R., 1990-91, nr. 535/1, 5; de Verklaarende Nota bij art. 24 ter Grondwet, gedr. St., Kamer, 1992-1993, nr. 839/1, 5; de Omzendbrief VR 95/26 van 20.06.95, blz. 4)

Gezien deze begripsomschrijving kan dan ook geconcludeerd worden dat een rapport van een extern deskundige, dat in opdracht van de beslissende overheid werd opgesteld en diende ter voorbereiding van een bestuursbeslissing, een bestuursdocument is zoals bedoeld in artikel 2, 1° van het decreet van 23.10.91 en dus in principe voor openbaarmaking in aanmerking komt.

2. In revisorale rapporten, zoals in casu, kunnen mogelijk vertrouwelijke ondernemings- of fabricagegegevens voorkomen. De openbaarmaking ervan kan geweigerd worden als dit afbreuk zou doen aan de bescherming van het vertrouwelijk karakter van dergelijke gegevens. Deze mogelijke uitzonderingsgrond voor de openbaarheid die wordt voorzien in artikel 6, §1, 7° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en die ook wordt vermeld in artikel 3, §2, 2° b) en d) van het decreet van 23.10.91, kan echter moeilijk ingeroepen worden t.o.v. de betrokkene zelf.

3. In de Vlaamse regeling wordt de openbaarheid van de documenten gekoppeld aan een genomen bestuursbeslissing. Dit volgt niet alleen uit de definitie van het begrip bestuursdocument, maar ook uit de uitzonderingsbepaling van artikel 3, § 2 in fine van het decreet van 23.10.1991 dat stelt dat de voorbereidende documenten van een administratieve beslissing niet openbaar zijn 'zolang in de betrokken aangelegenheid geen eindbeslissing is genomen'. De toelichtende teksten bij het decreet maken niet erg duidelijk wanneer er juist sprake is van een 'eindbeslissing'. Er is op dat vlak een interpretatiemarge die soms ruim moet ingevuld worden om de openbaarheid niet al te zeer uit te hollen.

Het komt de ombudsdienst voor dat in subsidie-dossiers de uiteindelijke administratieve/ministeriële beslissing waarbij een bepaalde subsidie wordt toegezegd of geweigerd, als eindbeslissing geldt. De voorafgaande 'beslissing' van de administratie of het kabinet om bepaalde elementen uit het revisoraal rapport te weerhouden en andere niet, alsook de uitnodiging om een overeenkomst te sluiten, maken naar onze mening deel uit van het voorbereidend beslissingsproces en zijn in dit geval niet als een eindbeslissingen te beschouwen.

Gezien in het bedoelde subsidiedossier nog geen ministerieel besluit blijkt genomen te zijn dat als een eindbeslissing geldt, dient het beslissingsvoorbereidend revisoraal rapport (voorlopig) niet openbaar gemaakt te worden tot zolang die eindbeslissing omtrent de subsidiëring er niet is.

4. Wat betreft de toepassing van het openbaarheidsdecreet van 23.10.91 op de kabinetten. Naar de mening van de ombudsdienst kan niet in absolute termen gesteld worden dat het decreet niet toepasselijk is op de kabinetten. Een standpunt in die zin wordt wellicht afgeleid uit de stelling van de Raad van State dat de kabinetsleden als persoonlijke medewerkers van de minister niet bindend kunnen optreden tegenover derden en derhalve niet als overheidsorganen mogen beschouwd worden. Op basis van dit standpunt van de Raad van State wordt in de toelichting bij het decreet (blz. 6) en in parlementaire voorbereiding (commissieverslag, VI.R., 1990-91, nr. 535/4, 5) wel gesteld dat de kabinetsnota's buiten de principiële openbaarheid vallen (nota's tussen kabinetsleden, nota's van de minister aan zijn kabinetschef, etc.). Maar anderzijds werd in die parlementaire voorbereiding ook gesteld dat nota's van de minister aan de administratie, waarbij het de facto gaat om een vervollediging van beleidsbeslissingen, openbaar zijn. Ook dossiers van de administratie die op het kabinet berusten worden "omwille van dit feit niet van de openbaarheid uitgesloten" (Stuk VI.R., 1990-91, nr. 535/4, 28).

Uit deze zienswijze menen wij te mogen opmaken dat het openbaarheidsdecreet wel toepasselijk is

op de beleidsuitvoerende dossiers, zoals subsidiëringdossiers, die mede door de administratie worden voorbereid en behandeld, en die voor een eindbeslissing bij de minister berusten.

Afrondend concludeert de ombudsman dat de minister er, op basis van de bepalingen van het decreet van 23 oktober 1991, voorlopig niet toe gehouden is om het gevraagde revisoraal rapport vrij te geven, maar dat de verzoeker wel het recht heeft om van dit rapport inzage en een kopie te verkrijgen van zodra een beslissing omtrent de subsidiëring is genomen.

98050477

Openbaarheid - inzagevraag bouwdossier - weigering - beroep

Problematiek

Verzoeker, optredend als raadsman in een bouw-misdrijf dossier, dient een verzoekschrift in tegen de afwijzing van de bevoegde afdeling ROHM van 27 april 1998 van zijn aanvraag dd. 3 maart 1998 om openbaarheid te verkrijgen van een concreet administratief bouwdossier. Uit een contact met de verzoeker bleek dat zijn openbaarheidsaanvraag specifiek gericht was op een recente fase in een reeds lang aanslepend bouw-misdrijf dossier dat een bouw/regularisatie-aanvraag voor een loods en de oprichting van een nieuwe bergplaats als voorwerp heeft. De afdeling ROHM weigerde de inzage omdat het dossier in beroep aanhangig is bij de Bestendige Deputatie.

Resultaat

Ingevolge het verzoekschrift stelden wij bij de betrokken afdeling ROHM een onderzoek in naar het betreffende bouwdossier en gingen wij na of het inzageverzoek kon ingewilligd worden in het licht van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten bij de diensten van de Vlaamse regering. Dit onderzoek

releveerde dat het bouwdoossier (een bouw/-regularisatie-aanvraag) waarvan de inzage werd gevraagd, na een negatief advies van de afdeling ROHM, het voorwerp uitmaakt van een beroep bij de Bestendige Deputatie. Deze deed in de zaak nog geen uitspraak (dd. eind mei '98). Gezien de context bevestigen wij als conclusie het standpunt van de administratie dat het bouwdoossier in kwestie volgens de bepalingen van het decreet van 1991 momenteel niet voor openbaarheid in aanmerking komt tot zolang de Bestendige Deputatie er geen beslissing in beroep heeft over genomen.

Vermits de Bestendige Deputatie nog geen beslissing nam, beantwoorden de stukken die deel uitmaken van het beroepsdossier bij de BD, nog niet aan het begrip bestuursdocument zoals het in artikel 2 van het decreet van 23 oktober 1991 is omschreven als informatie waaruit hetzij een bestuursbeslissing blijkt hetzij een handeling blijkt die tot een bestuursbeslissing heeft bijgedragen. Verder bepaalt artikel 3, §2, laatste lid van het decreet t.a.v. de voorbereidende documenten dat de openbaarheid niet geldt zolang in de betrokken aangelegenheid geen eindbeslissing is genomen. Gezien de ruimtelijke ordening een bevoegdheid van het Vlaamse Gewest is, moet de hierboven vermelde uitzonderingsgrond ook toegepast worden door de andere overheden (gemeentelijke, provinciale,...) die in het kader van medebewindstaken een bouwdoossier behandelen.

Deze conclusie neemt echter niet weg dat het gedeelte van het besproken bouwdoossier dat uitmondde in de beslissing van de gemeentelijke overheid, wel voor openbaarheid in aanmerking komt. Dit deel kan immers als een op zichzelf staand geheel beschouwd worden waarop de definitie van bestuursdocument toepasselijk is. Vermits dit afgewerkte deel van het bouwdoossier zich op gemeentelijk niveau bevindt en het decreet van 23.10.91 niet toepasselijk is op bestuursdocumenten die in het bezit zijn van de gemeenten, lijkt het aangewezen de openbaarheid ervan aan te vragen via de regeling van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten (BS 19.12.97).

98060494

Openbaarheid - administratieve stukken m.b.t. uitvoering vonnis - weigering - beroep

Problematiek

De verzoeker is een aannemer die bij vonnis van 10 oktober 1997 een schadevergoeding van het Vlaamse Gewest heeft bekomen. Het vonnis was onmiddellijk en bij voorraad uitvoerbaar. Op het moment van zijn beroepschrift dd. 4 juni '98, d.i. na ongeveer 8 maanden, was dit vonnis nog niet uitgevoerd. De reden hiervoor lag in het feit dat het om een last uit het verleden ging en dat op de betrokken functionele begrotingspost (van Onderwijs) geen middelen meer voorhanden waren (zie voor de grond van de zaak ook dossier 98010016). Over de uitvoering van het vonnis en de begrotingsproblemen die ermee gepaard gingen werd tussen de betrokken afdeling, kabinetten en de verzoeker een levendige discussie en briefwisseling gevoerd. Op 2 maart en 27 april '98 (aangetekend en met verwijzing naar de openbaarheidsregeling) vroeg de verzoeker aan de afdeling Overheidsopdrachten kopies van de stukken van de administratieve handelingen inzake de uitvoering van het vonnis.

Bij brief van 6 mei '98 weigert de afdeling de gevraagde kopies te verstrekken met als motivering:

- dat de geviseerde documenten niet beantwoorden aan de decretale definitie van bestuursdocument omdat ze niet een door het bestuur genomen eindbeslissing weergeven. De huidige beslissingen in het dossier kaderen in een gerechtelijke procedure in hoger beroep (ingesteld door de verzoeker) die nog aan de gang is;
- dat de vrijgave een inbreuk zou betekenen op de vertrouwelijkheid van het verdedigingsdossier en zou leiden tot een ongelijkheid in de verdedigingsmogelijkheden, wat indruist tegen de rechten van verdediging.

De verzoeker gaat tegen deze weigering in beroep. Het beroepschrift wordt ontvangen op 5 juni 1998. Verzoeker stelt dat zijn verzoek enkel betrekking heeft op stukken van het dossier die rechtstreeks verbonden zijn met de beslissing van begin januari 1998 van de bevoegde minister m.b.t. de uitbetaling van het bij vonnis toegekende bedrag. Dit zijn stukken die gebaseerd zijn op een bestuurlijke (eind)beslissing. Volgens hem zijn ze niet te beschouwen als deel uitmakend van een gerechtelijk dossier. In een latere brief van begin juli '98 breidde de verzoeker zijn verzoek uit tot de documenten die zich ter zake bij het kabinet van de Vlaamse minister van Financiën zouden bevinden.

Resultaat

Het beroepschrift is ontvankelijk.

De ombudsdienst onderzocht en besprak de mogelijke openbaarheid van de gevraagde documenten met de betrokken afdeling Overheidsopdrachten. Dit onderzoek leidde ten gronde tot het standpunt dat de door de verzoeker gevraagde stukken voor vrijgave in aanmerking komen. Concreet gaat het daarbij om het verstrekken van kopies van de in het dossier aanwezige documenten (nota's, briefwisseling,...) die rechtstreeks verband houden met de administratieve behandeling van de ministeriële beslissing van 05.01.98 waarbij hij akkoord gaat met de onmiddellijke uitvoering van het vonnis van 10 oktober 1997.

1. De ombudsdienst is van oordeel dat deze beslissing van de minister zich op een bestuurlijk niveau voordoet en in se een bestuursbeslissing vormt. O.i. maakt deze ministeriële beslissing geen deel uit van de rechterlijke procedure die met het vonnis van 10.10.97 in eerste aanleg werd afgerond. Het bedoelde akkoord om het vonnis uit te voeren is geen element dat intervenueert in het rechtsgeding zelf. Naar onze mening zou het te ver gaan om ook de bestuurlijk/administratieve handelingen tot uitvoering van rechterlijke uitspraken als onderdeel van de rechtelijke procedure te beschouwen.

2. De beslissing van de minister van 05.01.98 kan verder als een zogenaamde 'eind'beslissing gezien worden omdat ze een bepaalde, duidelijk afbakenbare fase in de ontwikkeling van het schadedossier van de verzoeker afsluit.

Vanuit de boven ontwikkelde stellingen beantwoorden de diverse brieven en nota's die louter de administratieve uitvoering van de beslissing van 05.01.98 betreffen, aan de definitie van het begrip bestuursdocument zoals het in artikel 2 van het decreet van 23 oktober 1991 is omschreven. Zij komen derhalve principieel voor openbaarmaking in aanmerking, temeer omdat wij er geen decretale en wettelijke uitzonderingsgronden op toepasbaar zien.

Daarnaast beaamt de ombudsdienst de stelling dat het decreet van 23.10.91 niet kan dienen om inzage te verkrijgen van documenten met juridische standpunten, rechtsmiddelen, etc. die worden opgesteld bij het verloop en ten behoeve van een rechtsprocedure.

Als conclusie verzoeken wij de afdeling aan de verzoeker de gevraagde kopies te verstrekken van de documenten die verband houden met de administratieve uitvoering van de beslissing van de minister 05.01.98. De afdeling verstrekt de documenten op 03.09.98.

Aangaande het bijkomend verzoekschrift betreffende de inzagevraag van 13 mei '98 aan het kabinet van de Vlaamse minister van Financiën : wij wijzen verzoeker erop dat zijn beroepschrift van 04.06.98 de uitdrukkelijke afwijzing van zijn openbaarheidsverzoek door de afdeling Overheidsopdrachten dd. 06.05.98 tot voorwerp had. Dit beroepschrift maakte ook geen melding van een uitdrukkelijke weigering van het kabinet van de minister van Financiën, noch bleek dit uit de stukken. Doordat de officiële antwoordtermijn van het kabinet nog liep tot 13 juli, kon de eventuele impliciete weigering van het kabinet bovendien nog geen voorwerp uitmaken van het beroepschrift van 4 juni '98.

Gezien de geschetste context beschouwen wij het bijkomend verzoek onontvankelijk om als beroep behandeld te worden.

98070584

Openbaarheid - aanvraag inzage documenten loopbaanversnelling van collega - afwijzing - bemiddeling

Problematiek

De verzoeker, een ambtenaar van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, vroeg informeel de inzage en afschrift van documenten (zoals de voordracht, beslissingsdocument van de directieraad, evaluatieverslag) die leidden tot de loopbaanversnelling van een collega-ambtenaar. Deze openbaarheidsaanvraag werd afgewezen met de mededeling dat “een derde enkel recht heeft op inzage in stukken van het evaluatieverslag op voorwaarde dat die ondubbelzinnig kan aantonen dat zijn persoonlijk belang in het gedrang kwam”.

Resultaat

Over de mogelijke openbaarheid van dergelijke documenten stelde de ombudsdienst dat de aanvraag van de verzoeker in de eerste plaats moet beoordeeld worden in het kader van het fundamenteel recht op openbaarheid van bestuursdocumenten van artikel 32 van de Grondwet en, in uitvoering daarvan, van de bepalingen van het openbaarheidsdecreet van 23 oktober 1991, zoals gewijzigd door het decreet van 13 juni 1996. Op basis van deze bepalingen komen de documenten waaruit de beslissing tot loopbaanversnelling blijkt en de documenten die bijdroegen tot deze beslissing, in principe voor de openbaarmaking in aanmerking.

Bij deze documenten kunnen evenwel documenten horen waarin een “evaluatie, beoordeling of waardeoordeel van het functioneren” van de betrokken ambtenaar wordt gegeven. Dit geldt duidelijk voor

de evaluatieverslagen. Volgens de definitie van artikel 2, 1°, b) van het decreet van 23.10.91 gaat het dan om ‘documenten van persoonlijke aard’. Het recht om van deze documenten van persoonlijke aard de openbaarmaking te verkrijgen wordt in art. 9 bis van het decreet van 23.10.91 afhankelijk gesteld van een belang in hoofde van de verzoeker. Hoe dit ‘belang’ moet worden ingevuld wordt niet nader gespecificeerd, ook niet bij de gelijkwaardige regeling in de federale openbaarheidswet van 11 april 1994. Wij moeten evenwel aannemen dat dit begrip ‘belang’ op een redelijke wijze dient geïnterpreteerd te worden in het licht van het principiële openbaarheidsrecht. In die zin mag het aan te tonen ‘belang’ niet te beperkend worden opgevat. Het toepassen van een te strikte interpretatie kan immers de facto een absolute uitzonderingsgrond inhouden wat niet in overeenstemming kan gebracht worden met het in art. 32 gewaarborgd grondwettelijk inzagerecht.

Uitgaande van de hierboven gevolgde redenering meende de ombudsman dat de verzoeker een recht kon doen gelden tot openbaarmaking van de door hem gevraagde documenten. Volgens de ombudsman kan de verzoeker voor zijn inzagevraag van de functionele beoordelingsdocumenten (evaluatieverslag) van het bedoelde versnellingsdossier een belang aantonen. De verzoeker kan immers niet beschouwd worden als een derde. Hij is een mede-ambtenaar die behoort tot dezelfde administratie, zelfs dezelfde afdeling, en is van dezelfde rang/graad. Verder levert de versnelling van zijn collega voor deze een voordeel op welke hijzelf niet geniet. In die zin meende de ombudsman dat verzoeker een persoonlijk belang voor zijn inzageverzoek kan opwerpen.

Referend aan dit standpunt bemiddelde de ombudsdienst bij de betrokken AAD om de afwijzing van het inzageverzoek in heroverweging te nemen en verzoeker alsnog de gevraagde openbaarheid te willen verlenen (met inachtneming weliswaar van de mogelijke toepassing van de uitzonderingsbepaling t.a.v. de strikt persoonsgebonden gegevens). De aangelegenheid werd ten gronde onderzocht door de juridische dienst van

het betrokken departement. Na een interne bespreking met bevoegde leidinggevende ambtenaren werd de inzage van het bedoelde evaluatiedossier verleend. Bij die gelegenheid werd inzage en kopies verleend van o.m. het evaluatieverslag, het advies van het college van afdelingshoofden, uittreksels uit de verslagen van de directieraad i.v.m. de formele waarderingsprocedure en de goedkeuring van de notulen.

98080660

**Openbaarheid van bestuur -
bouwvergunningsdossier -
uitdrukkelijke weigering
openbaarheidsverzoek - beroep**

Problematiek

Bij aangetekende brief van 10 juli '98 vroeg verzoeker aan de betrokken administratie AROHM om de inzage en desgevallend afschriften te verkrijgen van het zich daar bevindende bouwvergunningsdossier van de persoon waarvoor de verzoeker als raadsman optreedt. De afdeling wijst de aanvraag uitdrukkelijk af bij brief van 17 juli 1998 met als motivatie: dat "betrokkene een vordering bij de Raad van State m.b.t. de bewuste aangelegenheid heeft ingesteld. De desbetreffende procedureregels waarborgen de neerlegging van het dossier voor de RvS, alwaar inzage kan bekomen worden". Verzoeker tekent tegen deze weigering op 14 augustus '98 aangetekend beroep aan bij de ombudsman. Dit beroepschrift werd ontvangen op 17.08.98.

Resultaat

Het beroep is tijdig en ontvankelijk.

Overeenkomstig de bepalingen van artikel 12, § 2, van het openbaarheidsdecreet van 23 oktober 1991, onderzocht en besprak de ombudsdienst de mogelijke openbaarheid van de door verzoeker beoogde documenten met de betrokken afdeling.

Na intern overleg kwam de ombudsdienst ten gronde tot volgende conclusies.

1. Vooreerst kan vastgesteld worden dat de gevraagde documenten, m.n. het advies van AMINAL dd. mei 1994 en de door de administratie opgestelde ontwerpen van besluit, als voorbereidende documenten van de ministeriële eindbeslissing ter zake van 16.01.96 beantwoorden aan de definitie van het begrip bestuursdocument zoals het in artikel 2 van het decreet van 23 oktober 1991 is omschreven en derhalve principieel voor openbaarmaking in aanmerking komen. Specifieke uitzonderingsgronden zien wij hier niet op van toepassing.

2. Overeenkomstig het standpunt dat eerder bij gelijkaardige openbaarheidsberoepen werd ingenomen, is de ombudsdienst verder van oordeel dat de openbaarheid van de bedoelde documenten niet kan geweigerd worden op basis van de omstandigheid dat het dossier waarop de inzage slaat, het voorwerp uitmaakt van een rechtsprocedure, in casu voor de Raad van State. Het feit dat een openbaarheidsverzoek slaat op een dossier dat het voorwerp uitmaakt van een administratief of burgerlijk rechtsgeding, vormt in het decreet van 23.10.91, noch in de federale openbaarheidswet van 11.04.94, een uitzonderingsgrond waarop een weigering tot openbaarmaking van bestuursdocumenten kan gesteund worden. (De federale openbaarheidswet voorziet enkel in een uitzondering m.b.t. het opsporen of vervolgen van strafbare feiten: art. 6, §1, 5° en 8° wet 11 april 1994.)

Daarnaast sluit het bestaan van gerechtelijke procedureregels die de neerlegging van stukken uit dossiers mogelijk maken of bepalen, o.i. niet uit dat het openbaarheidsdecreet t.a.v. de administratie kan toegepast worden. Volgens ons kunnen beide voorzieningen los van elkaar aangewend worden omdat ze een verschillend toepassingsgebied hebben en ten opzichte van elkaar geen uitsluitingsbepalingen bevatten.

Op basis van deze overwegingen meent de ombudsdienst dat bestuursdocumenten van dos-

siers waarover een rechtszaak loopt, voor openbaarmaking in aanmerking komen in toepassing van het decreet van 23 oktober 1991, en dat de betrokken administratie gehouden is tot de vrijgave van deze documenten.

3. Voor de concrete uitvoering van het inzagerecht in dergelijke gevallen is de ombudsdienst evenwel van oordeel dat rekening moet gehouden worden met het deontologisch aspect dat speelt bij een lopende rechtsprocedure waarbij de overheid betrokken partij is.

Gezien de boven aangehaalde motivering concludeerde de ombudsman dat de verzoeker het recht heeft om de inzage en eventuele kopies te verkrijgen van het gevraagde advies van AMINAL dd. mei 1994 en de door de administratie opgestelde ontwerpen voor het ministerieel besluit van 16.01.96 inzake het bedoelde bouwvergunningsdossier. Om deontologische redenen is het aangewezen om de vrijgave van de genoemde bestuursdocumenten te laten verlopen via de advocaten die de belangen van de betrokken partijen in rechtsgeding behartigen.

Wij vragen de betrokken afdeling derhalve met de verzoekende advocaat en de raadsman van het Vlaamse Gewest de nodige afspraken te maken om deze beslissing van de ombudsman uit te voeren. Eind januari 1999 werd uitvoering gegeven aan de beslissing.

98080679

Openbaarheid van bestuursdocumenten - administratieve stukken m.b.t. uitvoering vonnis - impliciete afwijzing - beroep

Problematiek

De verzoeker is een aannemer die bij vonnis van 10 oktober 1997 beschikt over een bij voorraad uitvoerbare titel tot het betalen van een schade-

vergoeding door het Vlaamse Gewest (zie ook dossier 98060494). Over de uitvoering van het vonnis en de begrotingsproblemen die ermee gepaard gingen werd tussen de betrokken afdeling, kabinetten en de verzoeker een levendige discussie en briefwisseling gevoerd. In een aangetekende brief aan de Vlaamse minister van Financiën van 13 mei 1998 vroeg de verzoeker, verwijzend naar de regels van de openbaarheid van bestuur, om de kopies te bezorgen van de stukken die bij het kabinet (en zijn diensten) bestaan aangaande de uitvoering van het vonnis, en dus bestuursbeslissing van de bevoegde minister ter zake. Het verzoek krijgt geen antwoord binnen de 60 dagen. De verzoeker tekent tegen deze impliciete weigering een beroep aan per aangetekende brief van 10.08.98 (poststempel 11.08.98) dat wij ontvangen op 12 augustus 1998.

Resultaat

Het beroepsschrift van 10 augustus '98 is ontvangen.

De behandeling van het beroep moet samen gezien worden met het resultaat van het eerder dossier in deze zaak nr. 98060494, met dien verstande dat ondertussen op 23 juni 1998 een regeringsbeslissing ten gronde werd genomen aangaande de effectieve betaling van het bij vonnis van 10.10.97 verschuldigde bedrag.

De ombudsdienst onderzocht en besprak het beroep met het kabinet van de Vlaamse minister van Financiën, waarbij ook een ambtenaar van de afdeling Overheidsopdrachten aanwezig was. Omdat verzoeker de vrijgave vroeg van documenten die zich bij een ministerieel kabinet bevinden, wijzen wij er vooreerst op dat kabinetsnota's buiten de toepassing van het decreet vallen en niet voor de principiële openbaarheid in aanmerking komen. - Onder kabinetsnota's kunnen verstaan worden: de nota's tussen kabinetsleden onderling, nota's van kabinetsmedewerkers aan hun minister, nota's van de minister aan zijn kabinetschef, en -leden, etc.). Deze beperking van de toepassing werd uitdrukkelijk bedoeld en verwoord in de toelichting en bij

de parlementaire voorbereiding van het openbaarheidsdecreet van 23.10.91 (o.m. commissieverslag, VI.R., 1990-91, nr. 535/4, 5). Dit standpunt is afgeleid uit de stelling van de Raad van State dat de kabinetsleden als persoonlijke medewerkers van de minister niet bindend kunnen optreden tegenover derden en derhalve niet als overheidsorganen mogen beschouwd worden.

Ons onderzoek ter plaatse leidde tot de vaststelling dat het dossier welke het betrokken kabinet heeft aangaande de voorbereiding en uiteindelijke beslissing tot uitbetaling van het vonnis van 10.10.97, geen andere documenten bevat dan die waarover de administratie, in casu de afdeling Overheidsopdrachten, beschikt.

In feite bevat het dossier, naast de documenten m.b.t. de regeringsbeslissing, enkel de nota's die ter zake door de genoemde afdeling werden voorgelegd en waarover intern werd gediscussieerd om een oplossing te bereiken.

De bedoelde nota's werden aan verzoeker reeds ter beschikking gesteld door de afdeling Overheidsopdrachten in het kader van zijn openbaarheidsverzoek en -beroep van resp. 2/3/98 en 4/6/98 (zie dossier 98060494).

Anderzijds bevat het dossier ook de beslissing van de Vlaamse regering van 23 juni 1998 betreffende de 'tenlasteneming van de bedragen waartoe de Vlaamse Gemeenschap werd veroordeeld in twee dossiers "schoolgebouwen" door het Vlaams Fonds voor de Lastendelging' en de begeleidende nota aan de leden van de regering. Verzoeker beschikt nog niet over deze documenten.

Naar ons oordeel beantwoorden deze documenten aan de definitie van het bestuursdocument zoals het in artikel 2 van het decreet van 23 oktober 1991 is omschreven. Omdat er een eindbeslissing is genomen, komen ze principieel voor openbaarmaking in aanmerking.

T.a.v. de in deze documenten opgenomen gegevens over de andere betrokken onderneming, waren wij

evenwel van oordeel dat in casu de openbaarmaking ervan afbreuk kan doen aan de bescherming van de opgenomen individuele persoons-, ondernemings- en gerechtsgegevens, die wij t.o.v. derden eerder als van vertrouwelijke aard beschouwen. In toepassing van de voorziene uitzonderingsbepalingen van artikel 3, §2 van het decreet van 23.10.91 werden bijgevolg de gegevens aangaande het andere dossier aan de openbaarmaking onttrokken. Om praktische redenen besloot de ombudsdienst deze documenten zelf aan de verzoeker te verstrekken.

Samen met de beslissing worden derhalve de kopies van de op zijn dossier betrekking hebbende regeringsbeslissing van 23 juni 1998 en begeleidende nota, aan de verzoeker opgestuurd.

98090694

Openbaarheid - dossier aanbesteding en uitvoering waterwerken - stilzwijgende weigering - beroep

Problematiek

De verzoeker, die optreedt als raadsman van een bedrijf, vroeg op 22 juni '98 formeel (aangetekend tegen ontvangstbewijs) aan de betrokken afdeling om de inzage en kopies van welbepaalde bestuursdocumenten aangaande een aanbestedings-/uitvoeringsdossier van waterwerken. Concreet gaat het om:

- nota's, overeenkomsten, verslagen, correspondentie, facturen, etc. inzake de afvoer van niet herbruikbare ophogingsgronden naar een steenbakkerij;
- documenten omtrent het stilleggen van de werken op bepaalde plaatsen, zoals de bouw-aanvragen, de weigeringen ervan, correspondentie met gemeente, ...;
- alle documenten die betrekking hebben op het onderzoek dat door het Hoog Comité van Toe-

zicht werd gevoerd inzake het aanbestedings- en uitvoeringsdossier, inzake de afvoer van de grond, het verwerken ervan op een industrie-terrein en het stilleggen van de werken.

Een antwoord op dit verzoek blijft uit na de voorziene termijn van 60 dagen.

De verzoeker gaat per aangetekende brief van 2 september '98 in beroep tegen de stilzwijgende afwijzing.

Resultaat

Tijdens een bespreking midden september '98 deelde de ombudsman zijn standpunten t.a.v. de openbaarmaking van de gevraagde documenten mee aan het hoofd van de betrokken afdeling. Daarbij bleek dat deze globaal gezien geen principiële bezwaren tegen de inzage van de gevraagde stukken had. Ter uitvoering van de inzage werden vervolgens door het afdelingshoofd diverse contacten met de raadsman van het Vlaamse Gewest gelegd. In deze context verwachtte de ombudsdienst dat de inzage op vrij korte termijn zou verleend worden. Begin november moesten wij echter vaststellen dat de inzage van het bedoelde dossier niet werd verleend binnen de voorzien termijn in beroep. Ten einde het openbaarheidsberoep af te ronden bevestigde de ombudsdienst formeel zijn standpunt ter zake.

1. Vooreerst is de ombudsdienst van oordeel dat de in de aanvraag van 22 juni '98 genoemde administratieve documenten die, overeenkomstig de definitie van het begrip bestuursdocument van artikel 2, 1°, a), van het decreet van 23 oktober 1991, blijken te geven van of bij te dragen tot de bestuursbeslissingen i.v.m. de afvoer van de niet herbruikbare ophogingsgronden naar de nv X en het stilleggen van de werken, principieel voor openbaarmaking in aanmerking komen. Specifieke uitzonderingsgronden zien wij hier niet op van toepassing.

In voorkomend geval is een uitzondering op de openbaarmaking mogelijk voor de documenten die speciaal in het kader van de lopende rechts-

procedure zijn opgesteld (deze moeten beschouwd worden als deel uitmakend van het gerechtelijk dossier) of voor documenten waarvan de vrijgave niet opweegt tegen het belang van de 'opsporing of vervolging van strafbare feiten' (in toepassing van art. 6, §1, 5° van de federale openbaarheids-wet van 11 april 1994).

2. Wat de gevraagde documenten betreft die betrekking hebben op het onderzoek van het Hoog Comité van Toezicht inzake de bedoelde openbare aanbesteding en de uitvoering van de werken, is de ombudsdienst van oordeel dat deze voor openbaarmaking in aanmerking komen in zoverre het om documenten gaat die een beslissing van de betrokken Vlaamse administratie inhouden of voorbereiden die leidde tot het bedoelde onderzoek van het HCT. Hierbij aansluitend en uitgaande van de in art. 2, 1°, a), gegeven decretale definitie van bestuursdocument, komt het verslag zelf van het in casu door het HCT gevoerde administratieve onderzoek voor vrijgave in aanmerking als het onderzoek (en daarmee verbonden het verslag) "in opdracht" van de betrokken administratie werd uitgevoerd en voor zover dit onderzoeksrapport bijdroeg tot een beslissing van de administratie in het dossier.

Overeenkomstig het standpunt dat eerder bij gelijkaardige openbaarheidsberoepen werd ingenomen, is de ombudsdienst van oordeel dat de openbaarheid van de bedoelde documenten niet kan geweigerd worden op basis van de omstandigheid dat het dossier (waarvan de inzage wordt gevraagd) het voorwerp uitmaakt van een lopende rechtsprocedure. Voor de argumentatie wordt verwezen naar dossier 98080660.

Omwille van het deontologisch aspect dat speelt bij een lopende rechtsprocedure achten wij het evenwel aangewezen om de concrete uitvoering van de principieel toegekende vrijgave van de genoemde bestuursdocumenten te laten verlopen via de advocaten die de belangen van de betrokken partijen in het rechtsgeding behartigen.

Wij vragen het afdelingshoofd derhalve met de verzoeker en met de raadsman van het Vlaamse Ge-

west de nodige afspraken te maken om de beslissing zo snel mogelijk uit te voeren. In samenspraak met de raadsman van het Vlaamse Gewest werd de inzage verleend op 12 januari 1999, met uitzondering van de interne briefwisseling over de juridische behandeling van de schadeclaim (brieven van en aan de juridische dienst, de raadsman en de afdeling).

98100752

Openbaarheid - aanvraag inzage dossier milieu-inspectie - afwijzing - bemiddeling

Problematiek

Per fax vroeg verzoeker op 3 september 1998 aan de afdeling Milieu-inspectie de inzage van het dossier over de afvalverwerkingsinstallaties (verbrandingsoven en containerpark) van een bepaalde intercommunale. De administratie wijst de inzage af met als motivering dat de vaststellingen van de toezichthoudende ambtenaren (milieu-inspectie) in meerdere gevallen leidden tot het opstellen van een PV van overtreding, dat daardoor het dossier deel uitmaakt van een lopend strafrechtelijk onderzoek, en dat de rechten van de verdediging geëigend moeten worden. Verzoeker stelt dat het dossier veel andere documenten bevat die niet rechtstreeks deel uitmaken van het strafrechtelijk onderzoek. Hij vraagt onze tussenkomst om alsnog de inzage ervan te bekomen.

Resultaat

Vooreerst stelden wij vast dat verzoeker de inzage van het dossier bij de Milieu-inspectie blijkbaar niet formeel in het kader van het decreet van 23.10.91 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten aanvroeg. In die omstandigheid besloot de ombudsdienst bij de bevoegde afdeling te bemiddelen om een, eventueel gedeeltelijke, inzage van het dossier te bekomen. De ombudsdienst kon aannemen dat er geen inzage wordt verleend van documenten die opgesteld werden of worden in het kader van de opsporing of vervolging van straf-

bare feiten. Dit betekent o.i. echter niet dat daardoor het hele dossier van openbaarheid wordt uitgesloten, temeer daar er blijkbaar nog geen strafrechtelijk onderzoek is begonnen.

Zoals de verzoeker redeneert, lijkt het aannemelijk dat het dossier, naast de processen-verbaal, ook andere gegevens en documenten bevat die milieu-informatie inhouden of aanleiding hebben gegeven tot bestuurlijke beslissingen en in die zin in principe voor openbaarheid in aanmerking kunnen komen. Vanuit die optiek vragen wij het afdelingshoofd te willen onderzoeken of aan de verzoeker alsnog de inzage kan verleend worden van stukken uit het dossier die niet als 'gerechtelijke' documenten kunnen beschouwd worden.

Na een mededeling van het afdelingshoofd dat het inzageverzoek zal onderzocht worden, blijkt onze bemiddeling niet tot een resultaat te hebben geleid. Ook hernieuwde aanvragen door de verzoeker waarbij expliciet verwezen werd naar het openbaarheidsdecreet van 23 oktober 1991, bleken tegen eind 1998 niet beantwoord.

98110837

Openbaarheid - aanvraag huishoudelijk reglement advies-commissie - verlening blijft uit - bemiddeling

Problematiek

De verzoeker meldt ons dat hij sinds juni 1998 meermaals de toezending aanvroeg van het huishoudelijk reglement van de Vlaamse adviescommissie voor volksraadplegingen. Deze vragen aan het kabinet van de bevoegde Vlaamse minister en aan de adviescommissie zelf bleven tot nog toe, begin november '98 zonder resultaat. Hij vraagt onze tussenkomst om het document te bekomen.

Resultaat

Uit het contact met het kabinet van de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden blijkt

de reden waarom het reglement van orde van de bedoelde adviescommissie nog niet werd bezorgd, erin te bestaan dat er tot nu toe nog geen definitief, goedgekeurd reglement beschikbaar is. Toen verzoeker midden dit jaar voor het eerst het reglement opvroeg, was er wel reeds een ontwerp opgesteld. Doch een nazicht ervan bracht enkele onvolkomenheden aan het licht die een aanpassing van het ontwerp vergden. Dit werd hem toen gemeld.

De finalisering en goedkeuring van het huishoudelijk reglement wordt op zeer korte termijn verwacht. Het kabinet liet ons verstaan dat verzoeker een exemplaar van het reglement zal worden toegestuurd van zodra dit voltooid en ondertekend is. Later blijkt dit gebeurd te zijn.

98110880

Openbaarheid - aanvraag gegevens exploitatievergunning terreinen rond een haven - afwijzing - bemiddeling

Problematiek

Verwijzend naar de openbaarheid van bestuur, vroeg verzoekster de bevoegde afdeling op 5 november '98 om gegevens omtrent de exploitatievergunningen van de gronden gelegen tussen de Novus Portus en de terreinen van de firma X. Bij brief van 23 november '98 antwoordde de afdeling dat de gevraagde gegevens nu niet konden verstrekt worden omdat er ter zake nog geen beslissing over een vergunning was genomen. De verzoekster deelde ons echter op 26 november '98 mee dat haar openbaarheidsverzoek slaat op de concessie of exploitatievergunning die op dat moment geldt voor de bedoelde terreinen. Volgens haar worden deze gronden op dat moment immers geëxploiteerd door de vereniging V.

Resultaat

Afgaande op de beschikbare gegevens komt het ons voor dat de documenten aangaande de bestaande vergunning principieel voor openbaarmaking in aanmerking komen. De afwijzing van het openbaarheidsverzoek lijkt ons voort te komen uit een misvatting omtrent het exacte voorwerp van de aanvraag. Wij vragen de afdeling het openbaarheidsverzoek van verzoekster in de verduidelijkte context te onderzoeken en haar zo mogelijk alsnog de gevraagde gegevens te bezorgen.

Bij brief van 10 december 1998 bezorgt de afdeling aan verzoekster een kopie van de gevraagde vergunning aan de vereniging V voor "het bezetten van een perceel gewestgrond voor de aanleg van een botenparking langsheen ...".

98120906

Openbaarheid - aanvraag adviezen Raad van State aangaande bepaalde besluiten van de Vlaamse regering - bemiddeling

Problematiek

Verwijzend naar het decreet van 23.10.91 diende verzoeker op 15 november 1998 volgens de vormvereisten, zowel bij de administratie Economie als bij AROHM een verzoek in tot het bekomen van de adviezen van Raad van State over bepaalde besluiten van de Vlaamse regering. Op 10 december 1998 meldt hij de ombudsdienst dat hij ontvangstmeldingen op zijn vragen ontving doch nog geen antwoord ten gronde. Hij vraagt onze tussenkomst om zo snel mogelijk de gevraagde adviezen te bekomen.

Resultaat

Vermits de voorziene antwoordtermijn van 60 dagen nog niet verstreken is, gaan wij bij de genoemde administraties de stand van zaken na omtrent de ingediende openbaarheidsverzoeken van 15 no-

vember '98. Uit dat onderzoek blijkt dat de afdeling Economisch Ondersteuningsbeleid (administratie Economie) het gevraagde advies over het besluit van de Vlaamse regering (BVR) van 16.06.98 reeds verstuurde. Ook de afdeling Ruimtelijke Planning van AROHM heeft geen principiële bezwaren om het advies over het BVR van 23.07.98 te bezorgen. De officiële tekst van dit advies moest evenwel bij het bevoegde kabinet aangevraagd worden. Van zodra dit beschikbaar is kan verzoeker de toezending van het document op korte termijn verwachten.

98120913

**Openbaarheid - inzage
behoefteanalyse voor
vaststelling prioriteiten
fietspadprojecten -
uitblijven antwoord - beroep**

Problematiek

In het kader van de openbaarheidsregeling van het decreet van 23.10.91, vroeg de verzoeker in naam van een fietsactiegroep, bij aangetekende brief van 14 november 1998 (aangetekend dd. 22.11.98) aan een provinciale afdeling Wegen om de inzage te verkrijgen van de behoeftenanalyses m.b.t. bepaalde fietspadprojecten (N367 en N369). De afdeling verstrekke op deze aanvraag geen antwoord binnen de decretaal voorziene termijn van 60 dagen. Via de informatieambtenaar van de Vlaamse Gemeenschap ontving de ombudsdienst vanwege de verzoeker op 17 december '98 een beroepschrift tegen deze stilzwijgende openbaarheidsweigering.

Resultaat

Ingevolge dit verzoekschrift onderzocht en besprak de ombudsdienst de aard van de gevraagde documenten en de reden waarom niet werd ingegaan op uw inzageverzoek met de betrokken afdeling Wegen. Daarbij concludeerden wij dat de bedoelde behoeftenanalyses principieel voor openbaarmaking in aanmerking komen als ze dienden ter voorberei-

ding van het vaststellen van de prioriteiten t.a.v. de mogelijke aanleg van fietspaden aan de N367 en de N369. Naar onze mening ging het hier immers om een bestuursbeslissing. De afdeling kon deze zienswijze delen en was akkoord om de behoeftenanalyse vrij te geven. Zij vreest evenwel dat deze voor de verzoeker onverstaanbaar zal zijn wegens zijn techniciteit. In uitvoering van deze conclusie ontvangen wij het technisch document met de behoeftenanalyse van de betrokken afdeling en bezorgen wij het aan de verzoeker.

Opmerkingen

De afdeling staat wat terughoudend tegen de vrijgave van dergelijke behoeftenanalyses die door de administratie zelf worden opgesteld. Op die manier kunnen bv. studiebureaus er gebruik (misbruik) van maken doordat ze op een goedkope manier studiemateriaal in handen krijgen dat ze zelf zouden moeten doen en voor betaald worden. De afdeling vindt dat studiebureaus zelf de metingen moeten doen of anders moeten betalen voor het onderzoeksmateriaal dat ze van de administratie krijgen.



**Ministerie van de
Vlaamse Gemeenschap**

Samenstelling

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap
Informatieambtenaar
Francis Decoster

Verantwoordelijke uitgever

Francis Decoster
Informatieambtenaar
Boudewijnlaan 30
1000 BRUSSEL

Grafische vormgeving brochure

Afdeling Communicatie en Ontvangst
Patricia Vandichel

Druk Arte Print, BRUSSEL

Depotnummer D/1999/3241/177

Uitgave juli 1999

