



Evaluatie decreet openbaarheid van bestuur

EVALUATIE DECREET OPENBAARHEID VAN BESTUUR

Inhoud

INLEIDING	5
Waarom het decreet inzake openbaarheid van bestuur evalueren?	5
Wat wordt er geëvalueerd?	5
Structuur van het evaluatieverslag	6
I. DE PASSIEVE OPENBAARHEID VAN BESTUUR.....	7
I.1. Respons op de bevraging	7
I.2. Vertrouwdheid met de materie.....	7
I.3. Toepassingsgebied van het decreet	10
I.3.1. De onderwijsinstellingen.....	10
I.3.2. De bevoegdheid ten aanzien van gemeentebesturen	10
I.3.3. Bepijerking van het toepassingsgebied in andere regelgeving.....	11
I.3.4. Auditrapporten en openbaarheid van bestuur	12
I.3.5. Openbaarheidsdecreet van toepassing op alle mogelijke Vlaamse bestuursinstanties	14
I.4. De registratie van de aanvragen voor passieve openbaarheid van bestuur	15
I.5. Wijze waarop de aanvragen worden ingediend	16
I.6. Aantal aanvragen	17
I.7. Verwerking van de aanvragen	18
I.8. Retributie.....	19
I.9. Termijnen	20
I.10. Aard van de opgevraagde informatie en milieu-informatie	20
I.11. Uitzonderingsgronden	21
I.12. De beroepsinstantie	23
I.12.1. Werking en bevoegdheid	23
I.12.2. De bevraging.....	24
I.12.3. Aantal ingediende beroepsdossiers	25
I.12.4. De uitspraken van de beroepsinstantie	26
I.12.5. Vaststellingen door de beroepsinstantie	27
I.13. De website	28
I.14. Een rechtsvergelijkende studie in Nederland en Frankrijk	29
II. DE ACTIEVE OPENBAARHEID VAN BESTUUR	32
II.1. Wat is actieve openbaarheid van bestuur?	32
II.2. Onderzoek bij communicatieambtenaren én burgers	32
II.3 De overheid moet informeren... ..	33
II.3.1 De bevolking of de betrokken doelgroepen	33
II.3.2 Systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze.....	35
II.3.3 Over haar beleid, regelgeving en dienstverlening... ..	37
II.3.4 ...en over de rechten die de bevolking verkrijgt uit hoofde van dit decreet	37
II.4 Rekening houden met uitzonderingsgronden	38
II.5 Gezamenlijk bestand met wegwijsinformatie en eerstelijnsinformatie.....	38
II.6 Milieu-informatie	40
II.7 Communicatieambtenaren.....	41
II.7.1 Waarom communicatieambtenaren?	41
II.7.2 Communicatieambtenaren bij de Vlaamse overheid	43
II.7.3 Communicatieambtenaren bij de provincies	44
II.7.4 Communicatieambtenaren bij de steden en gemeenten	45
II.7.5 Communicatieambtenaren bij de OCMW's	46
II.8 Communicatiejaarverslag van de Vlaamse Regering.....	46

II.9 Generieke aspecten en de coördinatie van het communicatiebeleid bij de Vlaamse overheid	46
II.10 Contactgegevens dossierbehandelaar op briefwisseling	47
II.11 Andere suggesties voor verbetering van het decreet?	47
II.11.1 Algemene tevredenheid van de communicatieambtenaren over het luik actieve openbaarheid van het decreet	47
II.11.2 Graag duidelijker en concreter	48
II.11.3 Geen extra verplichtingen gewenst	48
II.11.4 Ondersteuning, netwerking en professionalisering van de communicatieambtenaren	49
II.11.5 De verhouding tussen actieve en passieve openbaarheid	49

III: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN, ACTIEPUNTEN EN VOORSTELLEN TOT DECREETSWIJZIGING IN VERBAND MET HET OPENBAARHEIDSDECREET

VAN 26 MAART 2004	51
1. de passieve openbaarheid van bestuur	51
Algemene conclusies uit de gehouden onderzoeken en opgedane ervaringen	51
Concrete actiepunten	52
Voorstellen tot wijzigingen aan het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004	52
2. de actieve openbaarheid van bestuur	53
Algemene conclusies uit de gehouden onderzoeken en opgedane ervaringen	53
Concrete actiepunten	54
Voorstellen tot wijzigingen aan het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004	54

BIJLAGE	55
1. Algemene omschrijving	55
2. Opgedane ervaringen	56
3. Definities (artikel 2)	56
4. Toegang tot milieu-informatie (artikel 3)	57
5. Uitzonderingen (artikel 4)	58
6. Vergoedingen (artikel 5)	60
7. Toegang tot de rechter (artikel 6)	62
8. Verspreiding van milieu-informatie (artikel 7)	63
9. Kwaliteit van de milieu-informatie (artikel 8)	66
10. Statistieken	67

COLOFON	69
---------------	----

INLEIDING

Waarom het decreet inzake openbaarheid van bestuur evalueren?

Het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, dat hierna het Openbaarheidsdecreet genoemd wordt, is bijzonder aangezien het zelf voorschrijft dat het na vijf jaar moet worden geëvalueerd. Artikel 39 van dit decreet stipuleert: “De Vlaamse Regering zendt binnen vijf jaar na de inwerkingtreding van het decreet aan het Vlaams Parlement een verslag over de wijze waarop het is toegepast, en doet eventueel de nodige voorstellen tot aanpassing van het decreet.”

Het Openbaarheidsdecreet is in werking getreden op 1 juli 2004, de dag van de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering moet dus in 2009 het evaluatieverslag aan het Vlaams Parlement voorleggen.

Dit evaluatierapport heeft als doel:

- nagaan of, en hoe, alle bestuursinstanties die onder het Openbaarheidsdecreet vallen, aan hun verplichtingen inzake openbaarheid van bestuur voldoen;
- beoordelen of er eventuele aanpassingen aan het decreet nodig zijn;
- aanbevelingen doen op het vlak van openbaarheid van bestuur.

Wat wordt er geëvalueerd?

Het volledige decreet is geëvalueerd – zowel het deel over de passieve, als dat over de actieve openbaarheid van bestuur.

Passieve openbaarheid van bestuur geeft aan iedere burger het recht om bestuursdocumenten in te kijken, er uitleg over te vragen, of een afschrift ervan te krijgen.

Actieve openbaarheid van bestuur verplicht overheidsinstanties om zelf actief alle belanghebbenden te informeren. Over hun beleid, regelgeving en dienstverlening, én over de rechten van de bevolking op het vlak van openbaarheid. Dat moet systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en verstaanbaar gebeuren.

Medewerkers van de afdeling Kanselarij van het Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid hebben het deel over passieve openbaarheid geëvalueerd, en medewerkers van de afdeling Communicatie van het Departement DAR hebben het deel actieve openbaarheid onderzocht. Op die manier is de werking van het volledige Openbaarheidsdecreet getoetst.

Online- en telefonische onderzoeken door twee onderzoeksbureaus en een aantal focusgroepsgesprekken bevroegen de verschillende doelgroepen die met de passieve en de actieve openbaarheid van bestuur te maken hebben. Professor Frankie Schram, expert op het vlak van openbaarheid van bestuur, schreef een lijvige bijdrage over de toepassing van passieve openbaarheid in onze buurlanden Nederland en Frankrijk, met bijzondere aandacht voor de bestaande uitzonderingsgronden in die landen.

Dit evaluatieverslag, alsook alle onderzoeksresultaten en de volledige bijdrage van professor Frankie Schram zullen op de website over openbaarheid van bestuur (www.vlaanderen.be/openbaarheid) worden gepubliceerd, zodat iedereen de documenten kan raadplegen.

Structuur van het evaluatieverslag.

Het evaluatieverslag bestaat uit drie delen:

- Het eerste deel, over de passieve openbaarheid van bestuur, bevat de resultaten van de grootschalige bevraging die de Vlaamse overheid door het onafhankelijke studie bureau Indigov liet uitvoeren bij:

- * de diverse beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid, met inbegrip van alle interne en externe agentschappen met rechtspersoonlijkheid;
- * de ministeriële kabinetten;
- * de diensten van het Vlaams Parlement en de aanverwante instellingen;
- * alle Vlaamse provincies;
- * alle Vlaamse steden en gemeenten;
- * alle Vlaamse OCMW's.

Verder bevat het eerste deel de bevindingen en ervaringen van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur weergegeven die ze heeft opgedaan in de loop van haar vijfjarige bestaan.

Het eerste deel wordt afgerond met de hoofdlijnen uit de benchmarkstudie van professor Frankie Schram over de toepassing van de passieve openbaarheid in onze buurlanden Nederland en Frankrijk.

- Het tweede deel, over de actieve openbaarheid van bestuur, bevat de resultaten van twee enquêtes die het onafhankelijke bureau Significant organiseerde bij:

- * de communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid, de provincies, de steden, de gemeenten en de OCMW's;
- * de Vlaamse burgers.

Beide kwantitatieve onderzoeken werden aangevuld met een kwalitatief onderzoek aan de hand van focus-groepsgesprekken met communicatieambtenaren en lagergeschoolde burgers.

De Vlaamse Ombudsdienst en het Agentschap voor Binnenlands Bestuur hebben het evaluatierapport gelezen en aangevuld met hun kennis van zaken.

- In het derde deel ten slotte worden, op basis van de resultaten van de verschillende onderzoeken en gehouden gesprekken, alsook de ervaringen van de beroepsinstantie, een aantal conclusies en aanbevelingen geformuleerd en dit op beide vlakken, zowel op het vlak van de passieve als de actieve openbaarheid van bestuur. Aan de conclusies en aanbevelingen werden een reeks concrete actiepunten gekoppeld, alsook een paar voorstellen tot decreetswijziging.

Het verslag over de toepassing van de Europese richtlijn (richtlijn 2003/4 EG) inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en de opgedane ervaringen in het Vlaamse Gewest is als bijlage bij dit evaluatierapport gevoegd. Gelet op het feit dat er voor milieu-informatie toch wel een afzonderlijk "regime" werd voorzien in het Openbaarheidsdecreet (in uitvoering van de geldende Europese wetgeving), werd het opportuun geacht om het specifieke verslag dat daaromtrent werd opgesteld binnen het beleidsdomein LNE hier als bijlage toe te voegen bij dit evaluatierapport.

I. DE PASSIEVE OPENBAARHEID VAN BESTUUR

I.1. Respons op de bevraging

Er werden voor deze bevraging in totaal 830 personen aangeschreven. Na een persoonlijke e-mail, waarin werd gevraagd om deel te nemen aan de online-enquête, werd er na een tweetal weken ook nog een herinnering gestuurd naar diegenen die op dat ogenblik nog niet hadden geantwoord. In laatste instantie is er dan ook nog een gerichte telefoonactie ondernomen naar die doelgroepen bij wie de respons onder het gemiddelde lag.

Om het overzicht te behouden en bredere uitspraken te kunnen doen, werd voor de verdere analyse van dit onderzoek gebruikgemaakt van een vereenvoudigde indeling in centrale en decentrale bestuursinstanties. Die indeling is niet honderd procent 'administratief correct', maar ze geeft het best de situatie weer vanuit het gezichtspunt van de burger: de overheidsdiensten dichtbij (decentrale bestuursinstanties) en de centrale bestuursinstanties in Brussel.

Voor een dergelijke officiële maar toch vrijblijvende bevraging, ligt het responscijfer in de lijn der verwachtingen. In totaal hebben 291 respondenten de enquête ingevuld, wat neerkomt op iets meer dan 35% van het totale aantal personen die werden aangeschreven.

De respons bij deze bevraging door een extern onderzoeksbureau lag in de lijn der verwachtingen, met een responsgraad van iets meer dan 35 %.

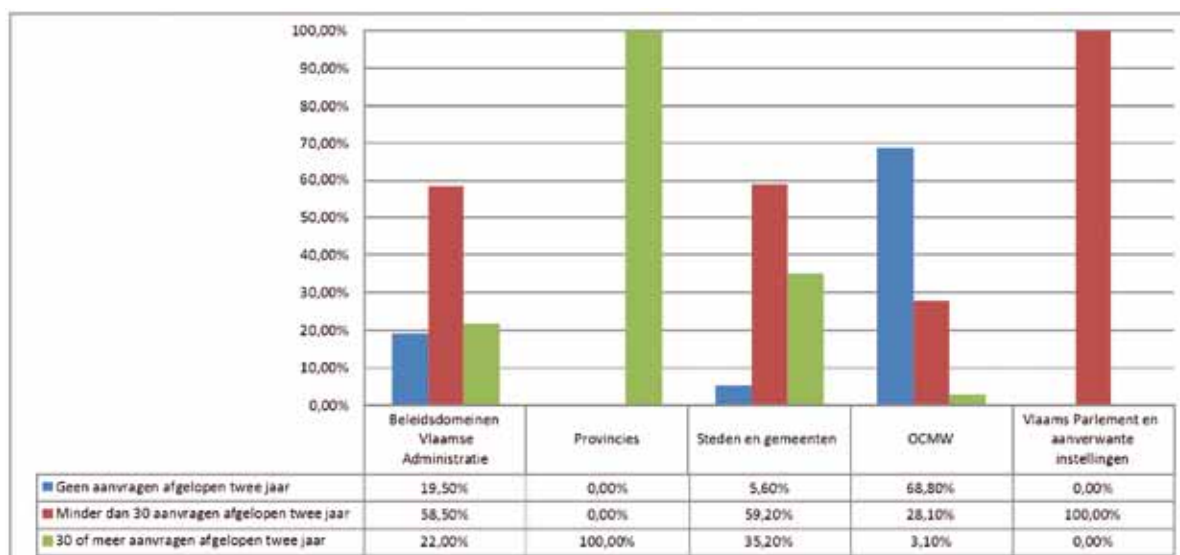
I.2. Vertrouwdheid met de materie

In een van de vragen van het onderzoek werd nagegaan in welke mate de respondenten vertrouwd zijn met de toepassing van het decreet inzake de openbaarheid van bestuur en in welke mate dit onderwerp deel uitmaakt van hun totale takenpakket.

- Voor het grootste deel (45%) van de respondenten blijkt dat de problematiek van het Openbaarheidsdecreet maar een minimaal onderdeel is van hun functie.
- Voor 40% van de respondenten is het onderwerp één van de taken die hem/haar uitdrukkelijk werden toevertrouwd en die taak wordt door de respondent zelf uitgevoerd.
- Een minderheid (bijna 14%) delegeert de toevertrouwde taak aan iemand anders.
- Voor een klein aantal respondenten is het onderwerp de hoofdtaak.

De uitvoering van het decreet wordt veel vaker gedelegeerd (21,4%) of is veel vaker een klein onderdeel van het takenpakket (58,6%) bij respondenten uit het centrale bestuur dan bij respondenten uit het decentrale bestuur, bij wie het vaker een van de verantwoordelijke taken vormt (47,4%). Het onderzoeksbureau leidt daaruit af dat de respondenten uit het decentrale bestuur het Openbaarheidsdecreet iets beter kennen dan de anderen (centrale bestuursinstanties). Wij denken veeleer dat de aard van de documenten een doorslaggevende rol speelt: wellicht toont de burger vaker interesse voor documenten en materies die zich op een lager bestuursniveau bevinden (provincies, steden en gemeenten). Dat bepaalde decentrale bestuursinstanties wat meer vertrouwd zijn met het Openbaarheidsdecreet, komt dus wellicht doordat ze gewoon meer aanvragen te verwerken krijgen van burgers. Uit de onderstaande grafiek blijkt duidelijk dat de OCMW-besturen een zeer beperkte ervaring hebben met de passieve openbaarheid van bestuur.

Voor 40% van de respondenten is passieve openbaarheid van bestuur maar een van hun taken. Bij de decentrale besturen is het vaker een van de taken waarvoor ze verantwoordelijk zijn dan bij het centrale bestuur. Dat heeft wellicht te maken met de aard van de documenten waarover ze beschikken: burgers zouden vaker geïnteresseerd zijn in documenten en materies van lokale besturen. Omdat ze meer aanvragen van burgers krijgen, zijn de respondenten van decentrale besturen beter vertrouwd met die materie.



Inwonersaantal - stad/gemeente	Aanvragen 2007	Aanvragen 2008
466203 Antwerpen	434	163
235143 Gent	906*	954*
116982 Brugge	44	66
91942 Leuven	6	16
78900 Mechelen	120	202
77790 Aalst	94	100
70584 Hasselt	14	14
56268 Roeselare	154	85
45771 Beveren	180	200
38276 Lokeren	9	13
37964 Vilvoorde	4	7
35108 Halle	2	1
34132 Knokke-Heist	2	3
33060 Mol	24	45
31543 Geraardsbergen	7	33
30926 Wevelgem	9	12
29334 Asse	0	6
28021 Aarschot	25	20
26152 Herentals	7	9
24578 Zottegem	2	0

* Aantal aanvragen, zonder het stadsarchief

Wat opvalt bij de lokale besturen, zijn de grote verschillen in het aantal behandelde dossiers. Een schijnbaar logische verklaring zou kunnen gevonden worden bij de inwonersaantallen, maar als we de top 20 maken van grootste steden en gemeenten die aan dit onderzoek hebben deelgenomen (zie de tabel hierboven), dan lijkt ook hier geen logica in te zitten.

De reden voor de variatie moet dus elders worden gezocht. Wellicht kunnen we de verschillen verklaren op basis van het feit dat de bestuursinstanties op een verschillende wijze omgaan met de registratie van de ingediende verzoeken (zie verder ook nog in dit verslag bij punt II.4.). Ook de beroepsinstantie moet jaar na jaar vaststellen bij het verzamelen van de gegevens voor het jaarverslag, dat de registratie van de openbaarheidsverzoeken niet overal even consequent gebeurt en dat er grote verschillen zijn in het aantal verzoeken bij (qua omvang) vergelijkbare bestuursinstanties.

Mogelijk moet er ook een verband worden gelegd met de actieve openbaarheidsverplichting die is opgenomen in artikel 28, §1, van het decreet, waarbij de bestuursinstanties wordt opgedragen om de bevolking voor te lichten over de rechten die zij verkrijgen op basis van het Openbaarheidsdecreet. Als bepaalde instanties zich niet zouden houden aan die verplichting, kan dat mee verklaren waarom er bij sommige instanties minder aanvragen voor passieve openbaarheid van bestuur te noteren zijn. De burgers zijn dan mogelijk niet zo goed op de hoogte van de rechten die ze kunnen putten uit het Openbaarheidsdecreet.

Wellicht is er ook een verklaring te vinden in het feit dat er niet bij elke bestuursinstantie op dezelfde en efficiënte manier invulling wordt gegeven aan de verplichtingen inzake actieve openbaarheid. Indien een bestuursinstantie vlot bepaalde informatie actief verspreidt via allerlei kanalen, dan verklaart dit mogelijk ook waarom er bij die instanties dan minder verzoeken inzake passieve openbaarheid van bestuur worden genoteerd. In die zin is het dus zo dat de communicatieambtenaren ook een rol spelen in dit verband: de manier waarop actief wordt gecommuniceerd naar de burgers toe beïnvloedt wellicht langs deze weg ook het aantal passieve openbaarheidsverzoeken.

Er moet ook gewezen worden op het feit dat in de tabel van de top 20 van de steden en gemeenten (met inwonersaantallen) voor de stad Gent alleen rekening werd gehouden met de geregistreerde verzoeken bij de stadsdiensten zelf. De meegedeelde cijfers van de stad Gent lagen een heel stuk hoger omdat de stad Gent ook de verzoeken bij hun stadsarchief opneemt in de registratie van de verzoeken voor passieve openbaarheid van bestuur. Dat is eigenlijk de correcte wijze van registreren, zoals die is voorgeschreven door artikel 17, §3, van het Openbaarheidsdecreet. Maar om geen vertekend beeld te krijgen ten opzichte van de overige bestuursinstanties, werden de cijfers van de verzoeken bij het stadsarchief van de stad Gent achterwege gelaten.

De wijze van registreren van de stad Gent zou gerust wat meer navolging mogen krijgen, aangezien dat de enige juiste manier van registreren is: een archief dat een verzoek ontvangt, stuurt de aanvraag door naar de instantie die het gevraagde document in het archief heeft opgenomen, en die instantie neemt het op in een speciaal daarvoor bijgehouden register.

Er is een groot verschil in het aantal behandelde dossiers bij de lokale besturen. Een mogelijke verklaring is dat heel wat besturen op een verschillende wijze omgaan met de registratie van de ingediende verzoeken. Daarnaast dient wellicht ook gewezen te worden op de invloed van het beleid inzake actieve verspreiding van overheidsinformatie: naarmate er meer actief wordt gecommuniceerd, zal er minder behoefte zijn om verzoeken inzake passieve openbaarheid van bestuur in te dienen.

I.3. Toepassingsgebied van het decreet

Over het toepassingsgebied van het Openbaarheidsdecreet werden geen specifieke vragen gesteld in het gevoerde onderzoek. In artikel 4 van het Openbaarheidsdecreet wordt dat immers heel duidelijk en expliciet omschreven.

De beroepsinstantie heeft, in de vijf jaar ervaring die ze nu heeft opgebouwd, slechts twee keer een principieel standpunt hoeven in te nemen over het exacte toepassingsgebied van de openbaarheidsreglementering. Toch willen we hier die twee principiële standpunten van de beroepsinstantie nader toelichten.

I.3.1. De onderwijsinstellingen

Met betrekking tot de onderwijsinstellingen heeft er in de loop van de jaren een verschuiving plaatsgevonden in de manier waarop de beroepsinstantie het exacte toepassingsgebied van de openbaarheidsreglementering interpreteert. Eind 2005 was de beroepsinstantie nog van oordeel dat de vrije onderwijsinstellingen in overeenstemming met artikel 3, 1^o, eerste lid, c), van het Openbaarheidsdecreet maar onder het toepassingsgebied vielen voor zover ze een taak van algemeen belang behartigden en beslissingen namen die derden konden binden. Daarom besliste de beroepsinstantie in die periode dat de vrije onderwijsinstellingen in hun betrekkingen met hun personeel geen eenzijdige, bindende beslissingsbevoegdheid hadden en dat ze in die hoedanigheid dan ook niet beschouwd konden worden als bestuursinstanties in de zin van het Openbaarheidsdecreet.

Naderhand nam de beroepsinstantie een ander standpunt in, mede daartoe aangezet door ingenomen standpunten in de rechtsleer, namelijk dat de vrije onderwijsinstellingen wel degelijk onder artikel 3, 1^o, lid 1, b), van het Openbaarheidsdecreet vallen. De beroepsinstantie is dus van oordeel dat er voldoende elementen zijn om te besluiten dat de werking van de vrije onderwijsinstellingen in voldoende mate wordt bepaald, en dat er een afdoende mate van controle aanwezig is vanwege de overheid, in casu de Vlaamse Gemeenschap. Aangezien het hier om een opmerkelijke kentering gaat in de interpretatie van een artikel van het Openbaarheidsdecreet, heeft de beroepsinstantie haar beslissing daarover zeer uitvoerig gemotiveerd (zie beslissing 2006/65 van 1 augustus 2006, raadpleegbaar op de website www.vlaanderen.be/openbaarheid).

Met betrekking tot dit ingenomen standpunt door de beroepsinstantie aangaande de toepassing van het openbaarheidsdecreet op de vrije onderwijsinstellingen is er wel een beroep tot nietigverklaring ahangig gemaakt bij de Raad van State. Tot op heden is die zaak nog steeds hangende. Het spreekt voor zich dat met grote belangstelling wordt uitgekeken naar het standpunt dat de Raad van State hieromtrent zal innemen.

In 2006 is er een kentering gekomen met betrekking tot de interpretatie van artikel 3, 1^o, eerste lid, b), van het Openbaarheidsdecreet. Mede daartoe aangezet door ingenomen standpunten in de rechtsleer, werd vanaf dan geoordeeld dat de vrije onderwijsinstellingen wél worden gevat door vermeld decreetsartikel, omdat hun werking voldoende wordt bepaald en er voldoende controle is door de Vlaamse overheid.

I.3.2. De bevoegdheid ten aanzien van gemeentebesturen

De beroepsinstantie werd al enkele keren geconfronteerd met een beroepsdossier waarbij het voorwerp van de openbaarmaking bij een stad of gemeente een brandweerverslag of een document over de burgerlijke stand betrof.

Er bestaat geen twijfel over dat de gemeenten onder het toepassingsgebied van het Openbaarheidsdecreet vallen, aangezien dat uitdrukkelijk is opgenomen in artikel 4, §1, 3°, van het decreet. Daarbij moeten ook de bevoegdheidsrechtelijke regels in acht worden genomen. Dat houdt bijgevolg in dat de gemeenten pas onder het toepassingsgebied van het Openbaarheidsdecreet vallen voor zover de bijzondere wetgever aan de gewesten de bevoegdheid over de gemeenten heeft toegewezen.

In verband daarmee is bepaald in artikel 6, §1, VIII, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen dat de gewesten bevoegd zijn voor de ondergeschikte besturen. Een uitzondering daarop vormen onder andere de regelingen die zijn opgenomen in artikel 125, 126, 127 en 132 van de nieuwe Gemeentewet, voor zover ze de registers van de burgerlijke stand betreffen, de organisatie van en het beleid met betrekking tot de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe Gemeentewet, en de brandweer.

De organieke regeling ten aanzien van de gemeenten behoort dus tot de bevoegdheid van de gewesten, behalve onder meer de hierboven aangehaalde uitzonderingen, zoals uitdrukkelijk is opgesomd in de bijzondere wet, en die dus tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid blijven behoren.

Daarom heeft de beroepsinstantie heel uitdrukkelijk gesteld dat ze alleen kan oordelen over verzoeken over openbaarheid van bestuur met betrekking tot bestuursinstanties zoals die opgesomd zijn in artikel 4 van het Openbaarheidsdecreet. Aangezien de gemeenten in de genoemde materies tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren, heeft de beroepsinstantie ook gesteld dat ze onbevoegd is om te oordelen over de openbaarheid van bestuursdocumenten met betrekking tot de brandweer of de burgerlijke stand. In die gevallen blijft dan ook de federale wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten van toepassing.

De beroepsinstantie is onbevoegd om te oordelen over openbaarheid van bestuursdocumenten met betrekking tot de brandweer of de burgerlijke stand omdat gemeenten voor die materies tot de bevoegdheid van de federale wetgever horen.

I.3.3. Beperking van het toepassingsgebied in andere regelgeving

Het is opmerkelijk dat er zeer recent, meer bepaald in het decreet van 8 mei 2009 betreffende de kwaliteit van het onderwijs, een bepaling werd opgenomen, waardoor er in zekere zin wordt gesleuteld aan het toepassingsgebied van het Openbaarheidsdecreet. In artikel 44 van het decreet staat immers:

De doorlichtingsverslagen, de opvolgingsverslagen en de adviezen met betrekking tot de erkenning van de instelling zijn bestuursdocumenten die vallen onder de toepassing van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, met uitzondering van vrijwillig door de instelling ter beschikking gestelde documenten in het kader van:

- 1° de resultaten van wetenschappelijke onderzoeken waaraan de instelling vrijwillig heeft deelgenomen;*
- 2° de interne kwaliteitszorg;*
- 3° de resultaten van voorbereidende en periodieke onderzoeken waaraan een instelling deelneemt met het oog op de interne of externe kwaliteitscontrole.*

Daaruit kan alleen maar worden geconcludeerd dat bepaalde welomschreven documenten die vrijwillig door een onderwijsinstelling ter beschikking worden gesteld, niet langer worden beschouwd als bestuursdocumenten door het Openbaarheidsdecreet en dus aan de toepassing van het Openbaarheidsdecreet worden onttrokken. Het valt te betreuren dat een dergelijke bepaling werd opgenomen in een decreet betreffende het onderwijs.

Eerder werden ook al in artikel 15 van het decreet van 16 juni 2006 betreffende de begeleiding van de scheepvaart op de maritieme toegangswegen en de organisatie van het Maritiem Reddings- en Coördinatiecentrum twee supplementaire uitzonderingsgronden toegevoegd met betrekking tot de in het centraal verkeersbegeleidingssysteem opgenomen gegevens.

Het is niet wenselijk dat via sectorale decreten afwijkingen op het algemene systeem van het openbaarheidsregime worden ingevoerd. Dat schaadt ongetwijfeld de transparantie van de hele openbaarheidsreglementering, aangezien de gebruikers (zowel de instanties als de burgers) nu verschillende wetgevende teksten naast elkaar moeten houden om een exacte inschatting te kunnen maken van een concreet openbaarheidsverzoek in de onderwijssector of de reglementering over maritiem recht. Bovendien nodigen dergelijke ingevoerde bepalingen mogelijk andere beleidsdomeinen uit om een gelijksoortig initiatief te nemen, waardoor een verdere uitholling van het principe van de openbaarheid van bestuur dreigt plaats te vinden.

Het is niet wenselijk dat via sectorale decreten afwijkingen op het algemeen systeem van het openbaarheidsregime worden ingevoerd. Om de transparantie van de openbaarheidsreglementering te kunnen garanderen en opdat men niet verschillende regelgevingen naast elkaar zou moeten leggen, is het aangewezen om deze wijze van werken achterwege te laten daar dit alleen maar kan leiden tot een uitholling van het principiële uitgangspunt inzake openbaarheid van bestuur.

I.3.4. Auditrapporten en openbaarheid van bestuur

Er werd aan de beroepsinstantie ook de principiële vraag voorgelegd (vanuit het Auditcomité) in hoeverre de regelgeving inzake openbaarheid van bestuur ook van toepassing kan verklaard worden op de Auditrapporten. Met een nota dd. december 2008 aan het Agentschap Interne Audit van de Vlaamse administratie werd één en ander verduidelijkt op dit vlak.

Het Openbaarheidsdecreet is integraal van toepassing op het Agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) en uiteraard ook op de auditsubjecten ervan (diensten van het MVG, de diverse agentschappen ...). De documenten van IAVA die in aanmerking komen voor openbaarmaking, kunnen immers zowel bij het Agentschap opgevraagd worden, als bij de bestuursinstanties die deze documenten in hun bezit hebben.

De definitieve auditrapporten (zowel de reguliere auditrapporten als de rapporten van administratieve onderzoeken) zijn te beschouwen als bestuursdocumenten in de zin van het Openbaarheidsdecreet. Concreet betekent dit dat de detailrapporten en de syntheserapporten principieel in aanmerking komen voor openbaarmaking, de voorbereidende werkdocumenten zijn niet als dusdanig te beschouwen.

Voor al deze definitieve rapporten geldt de principiële openbaarheid, doch in de praktijk zal men dienen na te gaan of één of meerdere van de decretale of wettelijke uitzonderingen kunnen worden ingeroepen om alsnog de openbaarmaking (al dan niet gedeeltelijk) te weigeren.

Vooreerst dient ook te worden benadrukt dat men in de meeste van de opgestelde auditrapporten (en zeker wat de administratieve onderzoeken betreft) vaak zal geconfronteerd worden met informatie van persoonlijke aard, zijnde informatie die betrekking heeft op een beoordeling of en waardeoordeel of die de beschrijving van een gedrag bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon. Indien er informatie van persoonlijke aard aan bod komt in een auditrapport, dan betekent dit dat de verzoeker die de openbaarmaking vraagt van het bewuste auditrapport het vereiste belang zal moeten

aantonen (cfr. artikel 17, §2 van het Openbaarheidsdecreet), dit wil dus zeggen: rechtstreeks en persoonlijk worden geraakt in zijn/haar rechtssituatie. Het betreft hier een ontvankelijkheidsvereiste waaraan dient te worden voldaan opdat het verzoek tot openbaarmaking als ontvankelijk kan worden bestempeld.

Indien het dan een ontvankelijk openbaarheidsverzoek betreft, dient te worden afgetoetst of één of meerdere uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen om het verzoek, al dan niet gedeeltelijk, af te wijzen:

- Zolang de beleidsverantwoordelijken geen kennis hebben gekregen van de resultaten van de interne audits, worden alle documenten hierdoor afgeschermd. Er kan geen openbaarmaking toegestaan worden zolang de interne audit nog loopt en dit op grond van artikel 14, 5° van het Openbaarheidsdecreet (vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitvoering van een interne audit). Eens de resultaten kenbaar zijn gemaakt aan de beleidsverantwoordelijken, komen de definitieve rapporten (detailrapporten en syntheserapporten) wel in aanmerking voor openbaarmaking, althans principieel (mogelijks zijn er andere uitzonderingen in te roepen, zoals hierna beschreven). Deze uitzonderingsgrond werd speciaal ingeschreven in het openbaarheidsdecreet om de vertrouwelijkheid van de diverse uit te voeren interne audits te garanderen tijdens hun uitvoeringsfase. Anders bestaat er de mogelijkheid tot misvattingen en zou ook de onafhankelijkheid en de objectiviteit van het Agentschap Interne Audit in het gedrang kunnen gebracht worden.

- Indien in de auditrapporten informatie zou voorkomen die afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy-wetgeving), dan kan deze informatie niet openbaar gemaakt worden, tenzij de betrokkene alsnog uitdrukkelijk zijn toestemming daarvoor zou geven, dit alles met toepassing van artikel 13, 2° van het Openbaarheidsdecreet.

- In de auditrapporten kan ook informatie voorkomen die vrijwillig door derden werd verstrekt én die zij uitdrukkelijk (vooraf) als vertrouwelijk hebben bestempeld. In dat geval (dus indien aan beide voorwaarden cumulatief is voldaan) bepaalt artikel 13, 6° van het Openbaarheidsdecreet dat deze informatie niet openbaar mag gemaakt worden, tenzij mits uitdrukkelijke instemming van diegene die de informatie heeft bezorgd.

- Voorts dient ook rekening gehouden te worden met artikel 6, §1, 5° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Op grond van artikel 12 van het Openbaarheidsdecreet gelden immers ook de uitzonderingen die zijn opgenomen in de federale wetgeving, voorzover die betrekking hebben op gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, voor de bestuursinstanties die vallen onder het toepassingsgebied van het Vlaams Openbaarheidsdecreet. In voormeld artikel van de federale openbaarheidswetgeving is voorzien dat een verzoek om openbaarmaking wordt afgewezen wanneer wordt vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het belang inzake de opsporing of vervolging van strafbare feiten. De bescherming van het opsporingsonderzoek is een exclusieve federale bevoegdheid (geregeld in het Wetboek van Strafvordering) en heeft betrekking op het geheel van handelingen die ertoe strekken de misdrijven, hun kaders en de bewijzen ervan op te sporen en de gegevens te verzamelen die dienstig zijn voor de uitoefening van de strafvordering.

Indien IAVA vaststellingen heeft gedaan die er mogelijks op kunnen wijzen dat een misdrijf werd gepleegd en het Parket wordt daarvan op de hoogte gebracht, dan bestaat immers de mogelijkheid dat een gerechtelijk strafonderzoek wordt opgestart en het belang ter bescherming van het opsporingsonderzoek en een mogelijke vervolging van strafbare feiten zal in dat geval zwaarder doorwegen dan de openbaarmaking van het auditrapport aan een verzoeker. Indien het parket daadwerkelijk is overgegaan tot een gerechtelijk

onderzoek (op het ogenblik van het verzoek tot openbaarmaking), dan speelt voormeld artikel 6, §1, 5° van de federale wet van 11 april 1994 uiteraard ook. Het spreekt immers voor zich dat de openbaarmaking van een auditrapport aan een betrokkene (enkel hij of zij zal het decretaal vereiste belang kunnen aantonen), naar aanleiding van hetwelk intussen een gerechtelijk onderzoek wordt gevoerd, stokken in de wielen kan steken van dat strafonderzoek en aan bepaalde personen de mogelijkheid kan bieden om zichzelf of bepaalde stukken alsnog te onttrekken aan het gerechtelijk onderzoek en dit dient absoluut vermeden te worden.

De beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur heeft in een afgehandeld beroep (dossier OVB/2006/85) reeds een beroep gedaan op voormeld federaal wetsartikel om de openbaarmaking van een bestuursdocument te weigeren (voormelde beslissing kan integraal geraadpleegd worden op de website: www.vlaanderen.be/openbaarheid).

Het Vlaamse Openbaarheidsdecreet en de federale wetgeving inzake openbaarheid van bestuur bieden duidelijk voldoende bescherming om Auditrapporten in specifieke situaties (waarbij bepaalde belangen dienen afgeschermd te worden) aan de openbaarmaking te onttrekken.

I.3.5. Openbaarheidsdecreet van toepassing op alle mogelijke Vlaamse bestuursinstanties

In artikel 4 van het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 is het toepassingsgebied heel uitdrukkelijk omschreven. Daarbij wordt in paragraaf 1, 10° heel uitdrukkelijk gestipuleerd dat het decreet van toepassing is op alle andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap. Hiermee wordt dus als het ware een soort van “restcategorie” voorzien, waardoor bepaalde niet uitdrukkelijk opgesomde bestuursinstanties alsnog onder het toepassingsgebied van het Openbaarheidsdecreet worden gebracht.

In dit kader kan er ook verwezen worden naar een actualiteitsdebat dat in de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement (Vlaams Parlement, Handelingen, zittingsjaar 2006-2007, 18 april 2007) werd gehouden over het Masterplan Antwerpen. Daarbij werd door de bevoegde minister te kennen gegeven dat instellingen zoals de NV Bam (Beheersmaatschappij Antwerpen Mobiel) en de NV Lisom (de Limburgse Strategische Ontwikkelingsmaatschappij) onderworpen zijn aan de toepassing van het Openbaarheidsdecreet. Dit werd trouwens nogmaals uitdrukkelijk bevestigd in een antwoord op een parlementaire vraag om uitleg (vraag om uitleg nr. 567 dd. 15 februari 2007 van dhr. Vrancken aan de Vlaamse Minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en natuur) in verband met de toepassing van het decreet inzake openbaarheid van bestuur bij PPS projecten. De beroepsinstantie werd trouwens al meerdere keren gevat voor de afhandeling van beroepschriften tegen beslissingen van de NV Bam in het kader van openbaarheid van bestuur.

In het nieuwe Gemeentedecreet alsook in het decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn is uitdrukkelijk de mogelijkheid voorzien dat gemeenten en ocmw's voortaan ook interne en externe verzelfstandigde agentschappen kunnen oprichten. Deze zijn als dusdanig niet uitdrukkelijk opgesomd in het lijstje van bestuursinstanties, zoals dit voorkomt in artikel 4, §1 van het Openbaarheidsdecreet (omdat die mogelijkheid bij de inwerkingtreding van het Openbaarheidsdecreet nog niet was voorzien). Wat de gemeentelijke agentschappen betreft, stellen er zich weinig problemen, daar artikel 4, §1, 5° voorziet dat het decreet van toepassing is op “andere gemeentelijke instellingen”. Voor de agentschappen van de ocmw's is een dergelijke bepaling niet voorzien, doch het spreekt voor zich dat ook de agentschappen van ocmw's onder het toepassingsgebied van het Openbaarheidsdecreet vallen, met toepassing van artikel 4, §1, 10°, de hiervoor vermelde “restcategorie” van bestuursinstanties.

Omwille van de duidelijkheid en de eenvormigheid inzake formulering van het concrete toepassingsgebied, is het aangewezen om bij een herziening van het openbaarheidsdecreet alle mogelijke agentschappen van gemeenten en ocmw's uitdrukkelijk op te nemen in de opsomming van de bestuursinstanties.

In toepassing van artikel 4, §1, 10^o van het Openbaarheidsdecreet vallen alle mogelijke Vlaamse bestuursinstanties onder het toepassingsgebied ervan. Voor de duidelijkheid en de eenvormigheid in de omschrijving van dat toepassingsgebied is het raadzaam om bij een decreetswijziging voor de OCMW's een vergelijkbare bepaling op te nemen als voor de gemeenten. Daardoor zal er geen enkele discussie meer mogelijk zijn omtrent de toepasbaarheid van het Openbaarheidsdecreet op de agentschappen van gemeenten en OCMW's.

I.4. De registratie van de aanvragen voor passieve openbaarheid van bestuur

Uit het gevoerde onderzoek is gebleken dat maar 66% van de respondenten beschikt over een register om de aanvragen voor passieve openbaarheid van bestuur te registreren.

Bij de centrale diensten gebruikt bijna drie vierde van de respondenten (74,3%) een dergelijk register, bij de decentrale diensten 59,5%.

Dat zijn opmerkelijke cijfers, gezien de uitdrukkelijke decretale verplichting die daarover is voorgeschreven in het Openbaarheidsdecreet (artikel 17, §3, derde lid). Blijkbaar zijn er dus heel wat bestuursinstanties die het nalaten om die decretale verplichting uit te voeren. Dat is zeker betreurenswaardig te noemen. Toch biedt een dergelijk register de mogelijkheid om op een snelle en efficiënte manier cijfermateriaal te bezorgen over afgehandelde aanvragen. Bovendien is in het decreet ook uitdrukkelijk opgenomen dat de aanvrager van een verzoek op elk moment dat register kan inkijken, tenminste wat zijn eigen aanvraag tot openbaarmaking betreft. Dat is dan uiteraard ook problematisch voor de instanties die geen register bijhouden.

Ten slotte kan er ook op gewezen worden dat een dergelijk register perfect zou kunnen worden aangevend als een beleidsinstrument: het kan geïntegreerd worden als workflowinstrument (waarbij de stand van zaken in een dossier gevolgd kan worden) en daarnaast kan het ook belangrijke indicaties geven voor een te voeren beleid inzake actieve openbaarheid van bestuur.

Uit de tabel hieronder blijkt dat bij de bestuursinstanties die gebruikmaken van een register, de identiteit van de aanvrager en datum van registratie bijna overal worden bijgehouden, net zoals een korte omschrijving van de gewenste documenten. Een aanvraagnummer wordt in drie van de vier gevallen gebruikt, en ook de datum van de eigenlijke beslissing wordt meestal in het register ingevuld. 60% van de bestuursinstanties die gebruikmaken van een register noteren ook de aard van de beslissing of de inhoud ervan, met de vermelding van de eventueel toegepaste uitzonderingsgrond. De datum van de verduidelijking van de aanvraag en mogelijke andere elementen worden in minder dan de helft van de gevallen geregistreerd. Uit het onderzoek is gebleken dat er met betrekking tot de bovengenoemde gegevens geen significante verschillen zijn tussen centrale en decentrale bestuursinstanties.

Tabel - Welke gegevens van de vraagsteller worden geregistreerd in het register? (Meer dan één antwoord mogelijk)	Percentage
Identiteit van de aanvrager (naam en adresgegevens)	96,7%
Datum van registratie	95,6%
Korte omschrijving van de gewenste documenten	89,0%
Nummer van de aanvraag	75,8%
Datum van de beslissing	69,2%
Aard en inhoud van de beslissing met (indien van toepassing) de vermelding van de uitzonderingsgrond	60,4%
Als dat van toepassing is, datum van verduidelijking van de aanvraag	46,7%
Andere	16,5%

In dat verband moet ook opgemerkt worden dat het voorstel om een soort van modelregister aan te bieden (bijvoorbeeld via de website) door een grote meerderheid van de respondenten (meer dan 80%) als positief wordt omschreven. Die mogelijkheid kan dan het best eens nader worden onderzocht.

Hoewel het registreren van de aanvragen voor passieve openbaarheid van bestuur decretaal verplicht is, houdt maar 66% van de respondenten een register bij.
Om hieraan te verhelpen, wordt daarom voorgesteld om een modelregister aan te bieden op de website www.vlaanderen.be/openbaarheid.

I.5. Wijze waarop de aanvragen worden ingediend

Zoals uit de onderstaande tabel blijkt, worden openbaarheidsverzoeken gemiddeld gezien vaker per brief of per e-mail ingediend, en opmerkelijk minder vaak door persoonlijke overhandiging of per fax. Zoals werd verwacht, krijgen de centrale bestuursinstanties de helft van de verzoeken via e-mail (50%), terwijl bij de decentrale bestuursinstanties dan weer iets vaker gebruik wordt gemaakt van de persoonlijke overhandiging (15%). Dat is wellicht te wijten aan het feit dat die laatste instanties gemakkelijker bereikbaar zijn voor de burger.

Tabel – Hoe worden openbaarheidsverzoeken ingediend?	Gemiddeld percentage
Per brief	46%
Via e-mail	35%
Via persoonlijke overhandiging	12%
Per fax	2%

Ook de beroepsinstantie heeft in die vijf jaar ervaren dat er een verschuiving is in de manier waarop een beroepsschrift wordt ingediend, van brief naar e-mail. Terwijl er in de eerste jaren ongeveer 15% van de beroepen werden ingediend via e-mail, wordt nu vastgesteld dat dit intussen is opgelopen tot nagenoeg 50% van alle ingediende beroepen bij de beroepsinstantie.

Er is een duidelijke verschuiving van aanvragen per brief naar aanvragen per e-mail. De eerste jaren ontving de beroepsinstantie 15% van de aanvragen per e-mail, nu is dat opgelopen tot 50%.

I.6. Aantal aanvragen

In het onderzoek werd ook gevraagd naar de cijfers over het aantal verzoeken tot passieve openbaarheid van bestuur. Amper iets meer dan de helft van de respondenten beschikt over cijfers van de voorbije twee jaar, zodat hierover geen verdere analyse mogelijk is.

Om toch een beeld te krijgen van het aantal geregistreerde verzoeken wordt in de tabel hieronder voor de laatste twee jaar een overzicht gegeven van het aantal verzoeken binnen de dertien beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. Die gegevens werden door de beroepsinstantie verzameld. Gezien de recente herstructurering binnen de Vlaamse overheid in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid, heeft het weinig zin om verder te vergelijken met het verzamelde cijfermateriaal van de eerste drie jaar.

Tabel - Beleidsdomeinen Vlaamse overheid	Aantal aanvragen	
	2006-2007	2007-2008
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid	26	20
Bestuurszaken	33	57
Financiën en Begroting	35	178
Internationaal Vlaanderen	8	3
Economie, Wetenschap en Innovatie	264	11
Onderwijs en Vorming	3	139
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	443	552
Cultuur, Jeugd, Sport en Media	21	56
Werk en Sociale Economie	2	8
Landbouw en Visserij	245	469
Leefmilieu, Natuur en Energie	642	883
Mobiliteit en Openbare Werken	43	97
Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed	209	245

De cijfers die worden vermeld in deze tabel geven wellicht een vertekend beeld van de realiteit en vermoedelijk ligt het aantal effectieve openbaarheidsverzoeken bijgevolg hoger. Er moet volgens ons immers rekening gehouden worden met de vaststelling dat de openbaarheidsverzoeken niet altijd en overal even eenvormig en plichtsbewust worden geregistreerd, ook al wordt die verplichting uitdrukkelijk opgelegd aan de bestuursinstanties bij artikel 17, §3, van het decreet van 26 maart 2004 (zie ook punt I.4).

In de tabel hieronder vindt u het aantal aanvragen van de provinciebesturen en van 15 steden en gemeenten, waarvan de beroepsinstantie de gegevens ook heeft opgevraagd gedurende de eerste vijf jaar waarin het Openbaarheidsdecreet van toepassing was.

Tabel - steden en gemeenten/ provinciebesturen	Aantal aanvragen			
	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008
Steden en gemeenten				
Aalst	48	48	84	94
Antwerpen	71	82	176	395
Brugge	64	56	46	52
Dilbeek	2	8	3	32
Genk	5	7	5	1
Gent	239	933	906	954
Halle	6	5	5	3
Hasselt	9	10	3	14
Herentals	13	15	39	4
Leuven	3	5	5	12
Mechelen	1	11	54	204
Oostende	132	257	274	270
Oudenaarde	6	0	1	/
Roeselare	80	77	86	91
Tongeren	2	13	6	1
Provincies				
West-Vlaanderen	261	324	362	340
Oost-Vlaanderen	656	415	294	983
Antwerpen	384	1153	542	489
Vlaams-Brabant	129	210	179	195
Limburg	562	717	639	666

I.7. Verwerking van de aanvragen

Uit het onderzoek kan het volgende worden afgeleid:

- gemiddeld 82% van de verzoeken wordt volledig ingewilligd;
- gemiddeld 10% van de verzoeken wordt gedeeltelijk ingewilligd;
- gemiddeld 8% van de verzoeken wordt volledig afgewezen.

De verwerking van openbaarheidsverzoeken is, zo blijkt uit de enquête, ook zeer vergelijkbaar voor de centrale en decentrale bestuursinstanties.

Opmerkelijk is dat in het laatste jaarverslag van de beroepsinstantie is opgenomen dat in de periode van 1 juni 2007 tot 30 juni 2008, maar 4 % van alle geregistreerde verzoeken voor openbaarheid van bestuur

werden geweigerd. Dat percentage lag dan al gevoelig hoger dan het percentage van de jaren daarvoor (telkens rond 2%). Het percentage van afwijzing van de geregistreerde verzoeken dat nu uit de recent gehouden enquête naar voren komt, ligt nog aanzienlijk hoger, namelijk 8%. Mogelijk moet er een verklaring gezocht worden in het feit dat de beroepsinstantie jaarlijks maar 15 steden en gemeenten bevraagt, terwijl dit onderzoek toch kon rekenen op een respons vanuit 120 steden en gemeenten en 94 OCMW-besturen, terwijl bij die laatste instanties het aantal weigeringen net opmerkelijk hoger is. Ofwel moet worden geconcludeerd dat het aantal weigeringen van verzoeken tot passieve openbaarheid van bestuur jaar na jaar toeneemt. In elk geval gaat het om een evolutie die in de nabije toekomst van dichtbij zal worden gevolgd.

Er wordt vastgesteld dat er zich de laatste jaren een stijging voordoet in het aantal afwijzingen van de ingediende openbaarheidsverzoeken. Als deze trend zich zou doorzetten, dient dit zeker van naderbij te worden opgevolgd.

I.8. Retributie

In artikel 20, §3, derde lid, van het Openbaarheidsdecreet is uitdrukkelijk opgenomen dat bestuursinstanties voor de overhandiging van een afschrift van bestuursdocumenten een retributie mogen vragen die gebaseerd is op een billijke kostprijs. In de omzendbrief VR 2006/26 van 1 december 2006 betreffende de openbaarheid van bestuur is nog verder verduidelijkt dat de inzage in en de uitleg bij bestuursdocumenten kosteloos moeten zijn. De overhandiging van een afschrift is dat in principe ook, maar de instanties kunnen daarvoor een retributie vragen, waarvan het bedrag vooraf is vastgesteld op basis van een billijke kostprijs. De personeelskosten mogen bijvoorbeeld niet aangerekend worden. Elke instantie is dus vrij om al dan niet een dergelijke retributie vast te stellen voor het verkrijgen van een afschrift.

Momenteel stellen we vast dat er geen uniforme regeling is binnen het Vlaamse Gewest. Er moet grosso modo een onderscheid gemaakt worden tussen de Vlaamse overheid, en de andere instanties. Voor de dertien Vlaamse ministeries is de Vlaamse Regering bevoegd om die retributie eventueel vast te stellen. Aangezien de Vlaamse Regering tot op heden nog geen besluit heeft genomen, is het verkrijgen van afschriften van bestuursdocumenten binnen de Vlaamse overheid bijgevolg kosteloos.

De Vlaamse intern of extern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de decentrale bestuursinstanties beslissen autonoom of ze al dan niet een retributie vragen.

Uit het onderzoek blijkt dat bij ruim zeven van de tien respondenten (73,7%) geen retributie wordt gevraagd. Dat is een opmerkelijk cijfer. Dat het ontbreken van een retributiereglement vooral bij de centrale besturen voorkomt (97,1%), is vrij logisch, gelet op de praktijk bij de Vlaamse overheid (waar momenteel alleen de agentschappen een retributie kunnen vragen). Maar ook bij de decentrale bestuursinstanties vraagt 66% van de respondenten geen retributie voor het afleveren van afschriften van bestuursdocumenten.

Van de bestuursinstanties die een retributie vragen, weerspiegelt die retributie bij een meerderheid de werkelijke kostprijs (63,2%). Bij de overige instanties ligt de retributie lager (36,8%).

Een verklaring voor de vaststelling dat het merendeel van de bestuursinstanties geen retributie vraagt voor het verkrijgen van afschriften van documenten, kan mogelijk gevonden worden in het feit dat het innen van een retributie heel wat administratie en vrij zware beheerskosten meebrengen. Ook de factor klantvriendelijkheid zal hier wellicht een rol spelen.

Enkele voorbeelden van een retributiereglement kunnen worden teruggevonden in het rapport dat de administratie binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie heeft opgesteld voor de toepassing van de Europese Richtlijn 2003/4/EG inzake toegang tot milieu-informatie en de ervaringen daarmee in het Vlaamse Gewest. De tekst van dat reglement is als bijlage bij dit evaluatieverslag gevoegd.

73,7 % van de respondenten vraagt geen retributie voor afschriften van bestuursdocumenten. Bij de dertien Vlaamse ministeries is het vragen van een afschrift van bestuursdocumenten gratis.

I.9. Termijnen

In het onderzoek werd ook gepeild naar de tevredenheid over de vastgestelde termijnen in het Openbaarheidsdecreet. Zowel over de termijn om een openbaarheidsverzoek af te handelen (15 dagen, op voorwaarde van motivering verlengbaar tot 30 dagen), als over de termijn om een beslissing tot openbaarmaking uit te voeren (30 dagen, op voorwaarde van motivering verlengbaar tot 45 dagen) blijkt er een grote tevredenheid te zijn bij de verschillende respondenten.

Tabel – Termijn om verzoek af te handelen		percentages
Termijn afhandeling verzoek	Te lang, het is perfect mogelijk om op kortere termijn een verzoek af te handelen.	1,4%
	In alle gevallen voldoende.	22,5%
	In de meeste gevallen voldoende.	54,7%
	De termijn wordt in sommige gevallen als te kort ervaren.	18,9%
	De termijn wordt (bijna) altijd als te kort ervaren.	2,5%
Tabel – Termijn om beslissing uit te voeren		percentages
Termijn voor uitvoering beslissing	Te lang, het is perfect mogelijk om op kortere termijn een beslissing uit te voeren.	1,8%
	In alle gevallen voldoende.	29,1%
	In de meeste gevallen voldoende.	53,7%
	De termijn wordt in sommige gevallen als te kort ervaren.	13,3%
	De termijn wordt (bijna) altijd als te kort ervaren.	2,1%

Bovendien moet ook de aandacht gevestigd worden op het feit dat het Openbaarheidsdecreet uitdrukkelijk in de mogelijkheid voorziet dat de bestuursinstanties de behandelingstermijn en uitvoeringstermijn, op voorwaarde van motivering, kunnen verlengen, zodat het logisch lijkt dat er op dat vlak weinig of geen problemen rijzen.

De respondenten zijn tevreden over de vastgestelde termijnen om openbaarheidsverzoeken af te handelen.

I.10. Aard van de opgevraagde informatie en milieu-informatie

Uit het gevoerde onderzoek is gebleken dat er een vrij brede waaier van onderwerpen aan bod komt bij de diverse verzoeken rond openbaarheid van bestuur.

Hieronder vindt u de thema's die het vaakst terugkomen bij openbaarheidsverzoeken, met vermelding tussen haakjes van het percentage verzoeken waarmee de respondenten werden geconfronteerd:

- ruimtelijke ordening en stedenbouw (ruim 50 %);
- overheidsopdrachten (offertes en gunningsverslagen) (22%);
- milieudossiers (13 %).

Ook de beroepsinstantie ervaart dat de bovengenoemde onderwerpen het meest aan bod komen in de te behandelen beroepsdossiers.

Het valt op dat het percentage milieudossiers niet zo hoog ligt, terwijl deze materie toch nadrukkelijk aan bod komt in het Openbaarheidsdecreet. Er is zelfs een afzonderlijk regime met uitzonderingsgronden voor vastgesteld.

Vermoedelijk speelt mee dat er voor de actieve verspreiding van milieu-informatie een specifieke reglementering werd uitgewerkt. Daardoor duiken er voor die materie wellicht minder verzoeken om passieve openbaarheid van bestuur op, omdat er al heel wat milieu-informatie op actieve wijze wordt verspreid.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 betreffende de verspreiding van milieu-informatie bepaalt in dat verband uitdrukkelijk welke informatie op elektronische wijze actief moet verspreid worden. Op die manier wordt er uitvoering gegeven aan een specifieke bepaling in de Europese Richtlijn 2003/4/EG inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Deze documenten, of links naar de vindplaats ervan, zijn terug te vinden op de website www.milieuinfo.be/milieu-informatie/openbare-documenten. Deze site vormt een milieuportaalsite die thematisch en doelgroepgerichte milieu-informatie aanreikt.

Meer informatie over de toepassing van de bovengenoemde Europese Richtlijn inzake toegang tot milieu-informatie en de opgedane ervaringen in het Vlaamse Gewest, vindt u in het rapport dat de administratie binnen het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie daarover heeft opgesteld. U vindt het volledige rapport als bijlage bij dit evaluatieverslag.

Naar aanleiding van het bovengenoemde rapport werden zeer recent (midden juni 2009) vanuit de Europese Commissie en aantal pijnpunten gesignaleerd met betrekking tot de correcte omzetting van de Europese Richtlijn 2003/4/EG. Er wordt daarbij verduidelijking gevraagd voor een aantal punten uit het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004, waarbij de antwoorden op de gestelde vragen in de loop van de maand augustus 2009 aan de Europese Commissie werden bezorgd. Dat verdient zeker en vast opvolging, aangezien mogelijk een aantal bijsturingen van het decreet op het vlak van de milieu-informatie moeten worden doorgevoerd, afhankelijk van de reactie vanuit de Europese Commissie op de geformuleerde antwoorden.

De meeste openbaarheidsverzoeken hebben te maken met de thema's ruimtelijke ordening en stedenbouw en met overheidsopdrachten. Het relatieve lage aantal openbaarheidsaanvragen in verband met milieudossiers is wellicht te wijten aan het feit dat er voor milieu-informatie een specifieke reglementering is voor de actieve verspreiding ervan.

I.11. Uitzonderingsgronden

Uit het onderzoek blijkt dat maar 25% van de bevroegde instanties van oordeel is dat de uitzonderingsgronden die in het Openbaarheidsdecreet worden geformuleerd, geen enkel probleem opleveren bij de praktische toepassing ervan. Ruim de helft van de bevroegde bestuursinstanties (53%) ervaart in meer of mindere mate wel problemen met de toepassing of de interpretatie ervan.

Tabel – duidelijkheid betreffende de geformuleerde uitzonderingsgronden met het oog op de praktische toepassing in uw bestuur of administratie	Percentage
In sommige gevallen is de interpretatie van de uitzonderingsgronden problematisch.	36,5%
De uitzonderingsgronden zijn voor mij duidelijk geformuleerd: zelden of nooit problemen met de interpretatie ervan.	25,3%
Geen mening.	21,8%
Regelmatig is het voor concrete dossiers moeilijk om de juiste interpretatie te geven van de uitzonderingsgronden.	16,5%

Wel wordt vastgesteld dat bijna 80% van de respondenten van mening is dat alle beschermenswaardige informatie door de uitzonderingen in voldoende mate is afgeschermd.

Het overgrote deel van de respondenten geeft aan dat de vastgestelde uitzonderingsgronden in het decreet voldoen om de belangen die moeten worden afgeschermd, ook effectief te beschermen. Er is ook weinig marge om nog te sleutelen aan die uitzonderingsgronden, omdat we, tenminste wat de milieu-informatie betreft, verplicht zijn om ons te schikken naar de geldende Europese Richtlijn. Bij de opmaak van het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 werd daar wel degelijk rekening mee gehouden. Maar één enkele uitzonderingsgrond is bewust niet overgenomen uit de Europese Richtlijn, namelijk het verzoek om de openbaarmaking van interne mededelingen (artikel 4.1, e), van de richtlijn). De memorie van toelichting bij het decreet van 26 maart 2004 heeft die weglating als volgt verduidelijkt: Gelet op mogelijke interpretatie- en toepassingsproblemen, die een gevaar zouden kunnen betekenen voor een uitholling van het recht op openbaarheid, werd deze uitzondering niet in het decreet opgenomen. Het ontbreken van deze uitzonderingsgrond betekent evenwel niet dat geen enkele bescherming meer mogelijk is voor het besluitvormingsproces: het decreet voorziet in deze bescherming door de uitzondering inzake de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie alsook door de uitzondering inzake bestuursdocumenten die niet “af” zijn.” (Vlaams Parlement, Stuk 1732 (2002-2003) – nr. 1, p. 24).

In dat verband kan er ook het best verwezen worden naar het zeer recent opgestelde verdrag binnen de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten (uitgewerkt binnen het Directiecomité voor Mensenrechten bij de Raad van Europa). Dat verdrag is het eerste juridisch bindende instrument op internationaal vlak dat toegang verleent tot officiële overheidsdocumenten. België heeft dat verdrag binnen de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten zeer recent, namelijk op 18 juni 2009, ondertekend. Dat gebeurde nadat de Vlaamse Regering op 20 maart 2009 had beslist om haar goedkeuring aan dat verdrag te verlenen en het namens de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest mee te ondertekenen.

Ook hier wordt vastgesteld dat de uitzonderingen in het verdrag met betrekking tot de toegang tot de documenten van de overheden perfect aansluiten bij de uitzonderingsgronden die momenteel in het Vlaamse Openbaarheidsdecreet zijn opgenomen.

Daarbij moet worden vermeld dat het beleidsdomein Onderwijs en Vorming eraan denkt om eventueel in een extra relatieve uitzonderingsgrond te voorzien ter bescherming van het pedagogisch belang van scholen in het kader van het overheidsbeleid inzake gelijke kansen. die piste zal nog verder onderzocht worden.

Tevens moet hier natuurlijk de aandacht gevestigd worden op de zeer recente bemerkingen vanuit de Europese Commissie, naar aanleiding van het bovengenoemde rapport dat de administratie binnen het beleids-

domein Leefmilieu, Natuur en Energie heeft opgesteld. Zoals al gesteld worden daarin vanuit de Europese Commissie een aantal pijnpunten gesignaleerd met betrekking tot de correcte omzetting van de Europese Richtlijn 2003/4/EG. Afhankelijk van de reacties van de Europese Commissie op de vanuit de Vlaamse overheid geformuleerde antwoorden, is het niet ondenkbaar dat er alsnog een aantal bijstellingen moeten gebeuren aan de exacte formuleringen van bepaalde uitzonderingsgronden met betrekking tot milieu-informatie in het openbaarheidsdecreet.

Bijna 80% van de respondenten meent dat de beschermenswaardige informatie voldoende is afgeschermd door uitzonderingen die in het decreet zijn opgenomen. Op 18 juni 2009 tekende België het verdrag binnen de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten. De uitzonderingen in het verdrag sluiten perfect aan bij de uitzonderingsgronden in het Vlaamse Openbaarheidsdecreet.

I.12. De beroepsinstantie

I.12.1. Werking en bevoegdheid

In artikel 22 van het Openbaarheidsdecreet is opgenomen dat de aanvrager beroep kan aantekenen tegen een weigeringsbeslissing van een instantie, het gebrek aan een beslissing van een instantie of een onwillige uitvoering van een beslissing over een openbaarheidsverzoek. Hij kan dat beroep indienen bij een beroepsinstantie die is samengesteld uit ambtenaren en die de Vlaamse Regering heeft aangewezen.

Aanvankelijk werd die mogelijkheid tot beroep verder geregeld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur, waarin de samenstelling en de werking van de beroepsinstantie worden geregeld.

Intussen werd er naar aanleiding van het decreet van 27 april 2007 betreffende het hergebruik van overheidsinformatie een nieuwe beroepsinstantie opgericht. De huidige beroepsinstantie is opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007. Ze bestaat uit twee afdelingen: een afdeling Openbaarheid van Bestuur en een afdeling Hergebruik van Overheidsinformatie. Wat de afdeling Openbaarheid van Bestuur betreft, werd er niets gewijzigd aan de samenstelling en de werking zoals die oorspronkelijk was geregeld in 2004: de afdeling Openbaarheid van Bestuur van de beroepsinstantie bestaat nog altijd uit vier effectieve leden en vier plaatsvervangers, aangewezen uit vier verschillende beleidsdomeinen.

Over de exacte bevoegdheid van die beroepsinstantie kan weinig discussie bestaan. In het decreet en de bijbehorende memorie van toelichting wordt heel duidelijk omschreven welke precieze taken de beroepsinstantie heeft, namelijk het afhandelen van concrete beroepsdossiers. Toch moet worden vastgesteld dat de beroepsinstantie vrij vaak wordt geconfronteerd met verzoeken om advies te verlenen over vraagstukken over openbaarheid van bestuur. Zowel diverse bestuursinstanties als burgers wenden zich met hun vragen herhaaldelijk tot de leden van de beroepsinstantie. Het is niet altijd eenvoudig voor de beroepsinstantie om op al die vragen te antwoorden, omdat het vaak om zeer concrete dossiers gaat die voorliggen bij de een of andere bestuursinstantie. Daarnaast bepaalt artikel 26 van het decreet van 26 maart 2004 heel duidelijk dat de beroepsinstantie zijn taak volledig onafhankelijk en neutraal uitoefent. Bovendien bepaalt het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 ook dat de leden van de beroepsinstantie niet meer geldig kunnen beraadslagen bij een beroepsdossier, als ze zelf betrokken zijn geweest bij het nemen van een beslissing waartegen beroep wordt ingesteld.

In de praktijk kunnen de leden van de beroepsinstantie dan ook niet ingaan op vragen over de toepassing

van de openbaarheidsreglementering als die verband houden met een concreet dossier. De taakomschrijving die in het Openbaarheidsdecreet is opgenomen, sluit dan ook uit dat de beroepsinstantie een adviseerende rol kan spelen in openbaarheidsvraagstukken.

De beroepsinstantie heeft verder zelf ook heel uitdrukkelijk gesteld dat ze niet bevoegd is om het bedrag van een retributie vast te leggen of een door een instantie vastgelegde retributie te controleren. Krachtens artikel 20, §3, van het Openbaarheidsdecreet staat het immers elke instantie vrij om zelf te bepalen of het verlenen van een afschrift van documenten afhankelijk wordt gemaakt van een vergoeding.

De beroepsinstantie is aangewezen door de Vlaamse Regering. Ze is samengesteld uit ambtenaren en heeft als taak concrete beroepsdossiers af te handelen. De taakomschrijving, die in het Openbaarheidsdecreet is omschreven, sluit uit dat de beroepsinstantie concreet advies geeft over openbaarheidsvraagstukken. Wel zal er werk van gemaakt worden om op de website meer duiding te geven bij de diverse uitzonderingsgronden, via de installatie van een zoekrobot en/of thesaurus bij de verschillende beslissingen van de beroepsinstantie.

I.12.2. De bevraging

In het gevoerde onderzoek werd gepeild naar de ervaringen van de respondenten met de beroepsinstantie. Daarbij wordt vastgesteld dat globaal gezien meer dan 80% van de instanties tot op heden weinig of geen ervaring heeft gehad met de beroepsinstantie. Als de instanties wel al ervaring met de beroepsinstantie hebben gehad, is die in 90% van de gevallen positief.

In dit verband kan er ook gewezen worden dat vanuit de Vlaamse Ombudsdienst werd gesignaleerd dat er sinds de inwerkingtreding van het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 nauwelijks of geen klachten zijn binnen gekomen bij de Vlaamse Ombudsman aangaande de passieve openbaarheid van bestuur, noch wat betreft de werking en de beslissingen van de beroepsinstantie.

De instanties die al contact met de beroepsinstantie hebben gehad, beoordeelden dat in 90% van de gevallen positief.

I.12.3. Aantal ingediende beroepsdossiers

Hieronder vindt u een overzicht van het aantal dossiers dat de beroepsinstantie tijdens haar vijfjarige werking heeft behandeld.

Jaargang	Instanties waarop beroepschriften betrekking hebben		Uitspraak van de beroepsinstantie	
2004-2005 (1 juli 2004 – 30 juni 2005)	- Vlaamse overheid:	41	- afgewezen (*): waarvan zonder voorwerp:	74 21
	- provincies:	7		
	- gemeenten/OCMW's/intercommunales:	51	- volledig gegrond:	17
	- overige instanties:	18	- gedeeltelijk gegrond:	26
	totaal aantal dossiers:	117		
2005-2006 (1 juli 2005 – 30 juni 2006)	- Vlaamse overheid:	25	- afgewezen (*): waarvan zonder voorwerp:	83 26
	- provincies:	13		
	- gemeenten/OCMW's/intercommunales:	57	- volledig gegrond:	14
	- overige instanties:	26	- gedeeltelijk gegrond:	24
	totaal aantal dossiers:	121		
2006-2007 (1 juli 2006 – 30 juni 2007)	- Vlaamse overheid:	24	- afgewezen (*): waarvan zonder voorwerp:	60 24
	- provincies:	0		
	- gemeenten/OCMW's/intercommunales:	61	- volledig gegrond:	19
	- overige instanties:	15	- gedeeltelijk gegrond:	21
	totaal aantal dossiers:	100		
2007-2008 (1 juli 2007 – 30 juni 2008)	- Vlaamse overheid:	43	- afgewezen (*): waarvan zonder voorwerp:	117 37
	- provincies:	6		
	- gemeenten/OCMW's/intercommunales:	78	- volledig gegrond:	20
	- overige instanties:	24	- gedeeltelijk gegrond:	14
	totaal aantal dossiers:	151		
2008-2009 (1 juli 2008 – 30 juni 2009)	- Vlaamse overheid:	61	- afgewezen (*): waarvan zonder voorwerp:	124 33
	- provincies:	3		
	- gemeenten/OCMW's/intercommunales:	66	- volledig gegrond:	17
	- overige instanties:	31	- gedeeltelijk gegrond:	20
	totaal aantal dossiers:	161		

(*) afgewezen: onontvankelijk, ongegrond of zonder voorwerp

Uit de bovenstaande tabel kan worden afgeleid dat er in het aantal beroepschriften bij de beroepsinstantie de voorbije twee jaar een opmerkelijke stijging was. De eerste drie jaar werden er tussen 100 en 120 beroepsdossiers geregistreerd, terwijl dat de laatste twee jaar opgelopen is tot meer dan 150 dossiers op jaarbasis.

Het aantal beroepschriften bij de beroepsinstantie is de voorbije twee jaar met 40 % gestegen tot meer dan 150 dossiers per jaar.

I.12.4. De uitspraken van de beroepsinstantie

Jaar na jaar stellen we vast dat de beroepsinstantie heel wat ingediende beroepsdossiers zonder voorwerp heeft beschouwd. In elk van die dossiers ging de betrokken instantie alsnog in op het oorspronkelijke verzoek van de indiener tot openbaarmaking van bestuursdocumenten; ofwel nadat de instantie er kennis van had genomen dat er een beroep was ingesteld, ofwel nadat de beroepsinstantie contact met die instantie had opgenomen voor de afhandeling van het bezwaarschrift.

Na een blik op de uitspraken van de beroepsinstantie stellen we vast dat bij een hoog percentage de openbaarmaking van de gevraagde documenten volledig of gedeeltelijk werd toegestaan. Daarnaast werd het beroep in veel gevallen als zonder voorwerp beschouwd omdat de aangeschreven instantie intussen het verzoek alsnog had ingewilligd. Als we die cijfers bij mekaar tellen (volledig of gedeeltelijk gegronde beroepschriften, tezamen met de beroepen die zonder voorwerp werden beschouwd), dan komen we tot de volgende percentages:

jaargang 2004-2005: 55%;
jaargang 2005-2006: 53%;
jaargang 2006-2007: 64%;
jaargang 2007-2008: 47%;
jaargang 2008-2009: 44%

Uit deze cijfers blijkt dat er de voorbije twee jaar een stijging valt te noteren in het aantal afgewezen beroepen bij de beroepsinstantie. Dit valt voor een groot stuk te verklaren door het feit dat de beroepsinstantie in die periode enkele keren werd geconfronteerd met verzoeken die als kennelijk onredelijk werden bestempeld, waarbij in een concreet geval tot 20 beroepsdossiers werden samengevoegd om tot één gezamenlijke beslissing te komen, waarbij alle ingediende beroepen werden afgewezen wegens misbruik van het recht op openbaarheid van bestuur.

Wat de inhoudelijke afhandeling van de diverse beroepschriften betreft, stellen we vast dat de toepassing van artikel 3, 4^o, (in combinatie met artikel 7, tweede lid) van het Openbaarheidsdecreet het vaakst aan bod is gekomen: de opgevraagde documenten bestaan in de praktijk niet en zijn dus ook geen bestuursdocumenten volgens het Openbaarheidsdecreet. Daarnaast zijn ook de uitzonderingsgronden, vermeld in artikel 13, 2^o, (afbreuk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) en artikel 14, 3^o, (het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie) geregeld ter sprake gekomen bij de afhandeling van de beroepsdossiers.

Ook opmerkelijk is dat de beroepsinstantie al enkele keren heeft moeten vaststellen dat in bepaalde uitzonderlijke gevallen de verzoekers ten onrechte lijken uit te gaan van een onbeperkt en absoluut recht op openbaarheid van bestuursdocumenten. Daarbij bestoken zij systematisch een of meer instanties met veelvuldige verzoeken tot het bekomen van een afschrift van allerhande documenten, waardoor er een continue overlast ontstaat voor de instantie en de normale werking ervan in het gedrang komt. De beroepsinstantie heeft in dat verband al enkele keren geoordeeld dat verzoeken kennelijk onredelijk waren en er sprake was van misbruik van recht.

Het percentage van ingewilligde beroepen (volledig of gedeeltelijk gegronde, alsook de beroepen die zonder voorwerp zijn geworden) ligt toch vrij hoog. In uitzonderlijke gevallen gaan de verzoekers uit van een onbeperkt en absoluut recht op openbaarheid van bestuursdocumenten. De beroepsinstantie heeft dan ook in die gevallen geoordeeld dat de verzoeken kennelijk onredelijk waren en dat er sprake was van misbruik van recht.

I.12.5. Vaststellingen door de beroepsinstantie

- Bij de afhandeling van de beroepsdossiers wordt vastgesteld dat er nog al te vaak geen beslissing wordt genomen door de bestuursinstantie aan wie het oorspronkelijke verzoek tot openbaarmaking werd gericht. Er is een decretale termijn van 15 dagen vastgesteld om te antwoorden op een verzoek. Die termijn kan, op voorwaarde van motivering, verlengd worden tot 30 dagen. De betrokkene kan in dat geval in beroep gaan tegen de inertie van die bestuursinstantie. De beroepsinstantie verwacht dat dit aantal in de komende jaren toch significant zou moeten kunnen dalen.

- Een andere opmerkelijke vaststelling, die jaar na jaar terugkomt, is dat in het merendeel van de gevallen bij een (gedeeltelijke) negatieve beslissing van een bestuursinstantie, die bestuursinstantie geen melding maakt van de beroepsmogelijkheid en de voorwaarden ervan, die zijn voorgeschreven door artikel 35 van het Openbaarheidsdecreet. Dat heeft dan uiteraard tot gevolg dat de beroepstermijn van dertig dagen voor de verzoeker geen aanvang neemt en die verzoeker dus als het ware op elk moment nog beroep kan aantekenen bij de beroepsinstantie. De beroepsinstantie hoopt dat ook dat aantal in de komende jaren aanzienlijk zal afnemen. Het is immers van essentieel belang dat de burger op de hoogte wordt gebracht van zijn beroepsmogelijkheden als hij wordt geconfronteerd met een (gedeeltelijke) afwijzing van zijn verzoek tot openbaarmaking van bepaalde bestuursdocumenten.

- Sinds haar oprichting in 2004, werd de beroepsinstantie maar tweemaal geconfronteerd met een bestuursinstantie die halsstarrig heeft geweigerd om een beslissing van de beroepsinstantie uit te voeren. Daarbij werd het verzoek als gedeeltelijk gegrond beschouwd en moesten er dus een aantal documenten openbaar gemaakt worden. Ondanks het herhaalde aandringen van de beroepsinstantie zijn de betrokken instanties blijven weigeren om de opgevraagde documenten openbaar te maken. Gelukkig was in een van de gevallen de beroepsinstantie in het bezit van de opgevraagde documenten, waardoor de beroepsinstantie zelf alsnog, ter uitvoering van artikel 24, §3, tweede lid, van het Openbaarheidsdecreet, tegemoet kon komen aan het verzoek van de burger. In het andere geval was er geen oplossing mogelijk omdat de beroepsinstantie zelf de documenten niet in haar bezit had en bijgevolg niet zelf de beroepsbeslissing kon uitvoeren.

De goede werking van de beroepsinstantie en de geloofwaardigheid van het Openbaarheidsdecreet in zijn geheel komen immers in het gedrang als een bestuursinstantie zomaar een beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur naast zich neer kan leggen en kan weigeren om de beslissing uit te voeren.

- De beroepsinstantie stelt vast dat de verplichting die is ingeschreven bij artikel 20, §2, vijfde lid, enerzijds (voor de bestuursinstanties), en bij artikel 24, §1, derde lid, anderzijds (voor de beroepsinstantie), niet altijd even nauwkeurig wordt nageleefd. In die bepalingen wordt gesteld dat de bestuursinstantie en de beroepsinstantie contact moeten opnemen met een betrokken derde persoon bij een verzoek om openbaarmaking van bestuursdocumenten, als diens persoonlijke levenssfeer in het gedrang komt, als het gaat om informatie die strikt vertrouwelijk en op vrijwillige basis werd meegedeeld aan een instantie of als het gaat om vertrouwelijke commerciële of industriële informatie. In die drie gevallen moet de beroepsinstantie dus met de persoon of de personen in kwestie contact opnemen en hen vragen of ze hun toestemming voor de openbaarmaking van de beschermde informatie alsnog willen geven. Als er een groot aantal personen in de opgevraagde bestuursdocumenten wordt vermeld, is het niet altijd evident om met al die mensen contact op te nemen, laat staan dat dit mogelijk zou zijn binnen de korte decretale afhandelingstermijnen die voorgeschreven zijn.

- De beroepsinstantie stelt ook geregeld vast dat de beroepsindieners de noodzakelijke stukken niet bij zijn verzoekschrift voegt. Misschien moet er overwogen worden om in artikel 22 van het Openbaarheidsdecreet een bepaling toe te voegen die aan de indieners van een beroepschrift de verplichting oplegt om de essentiële stukken bij hun beroepschrift te voegen, namelijk hun oorspronkelijke verzoek tot openbaarmaking en eventueel de (gedeeltelijke) weigeringsbeslissing van de instantie. Nu komt het nog al te vaak voor dat die essentiële stukken ontbreken, waardoor de beroepsinstantie bij de afhandeling van de dossiers kostbare tijd verliest omdat ze het nodige moet doen om de ontbrekende informatie op te vragen. Daarom zou het ook wenselijk zijn dat de beroepstermijn geen aanvang neemt zolang de bovengenoemde stukken in het dossier ontbreken.

- Van de dossiers die de beroepsinstantie gedurende de eerste vijf jaar heeft afgehandeld (toch meer dan 600 dossiers), werden er in totaal achttien zaken aanhangig gemaakt bij de Raad van State, waarvan in vier dossiers de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd gevraagd. In drie dossiers werd het verzoek tot schorsing verworpen en in één dossier werd bevolen de tenuitvoerlegging van de beslissing van de beroepsinstantie te schorsen, waarna de Vlaamse overheid heeft verzocht de zaak ten gronde voort te zetten. In vijf van de rechtszaken bij de Raad van State is er intussen een definitief arrest geveld en in al die dossiers werd de beslissing van de beroepsinstantie gehandhaafd.

Al te vaak nog neemt de bestuursinstantie waaraan het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek werd gericht, geen beslissing. Daarnaast vermeldt ze bij een (gedeeltelijke) negatieve beslissing niet altijd dat er een beroepsmogelijkheid is en wat de voorwaarden daarvan zijn, ondanks de verplichting daartoe ingeschreven in artikel 35 van het Openbaarheidsdecreet.

Het gebeurt vaak dat beroepsindieners niet de noodzakelijke stukken bij hun verzoekschrift voegen. Daarom is het aangewezen om in het Openbaarheidsdecreet een bepaling toe te voegen bij artikel 22 waarin een beroepsindieners wordt verplicht de essentiële stukken bij zijn beroepschrift te voegen, en waarin wordt bepaald dat de beroepstermijn pas begint te lopen zodra de beroepsinstantie over alle stukken van het dossier beschikt.

I.13. De website

Van bij de inwerkingtreding van het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 werd een website gelanceerd (www.vlaanderen.be/openbaarheid), waarin de belangrijkste informatie over deze materie wordt aangeboden aan de burgers en instanties die worden geconfronteerd met een openbaarheidsverzoek. De volgende informatie is op die website te vinden:

- alle relevante wetgevende teksten (decreten en besluiten van de Vlaamse Regering, en verklarende omzendbrieven), op gebruiksvriendelijke wijze toegankelijk gemaakt;
- de memorie van toelichting bij het Openbaarheidsdecreet;
- de diverse jaarverslagen van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur;
- een rubriek met vaak voorkomende vragen en antwoorden;
- de integrale beslissingen van de beroepsinstantie, weliswaar met weglating van de persoonsgegevens (bescherming van de privacy).

De beroepsinstantie werd immers herhaaldelijk geconfronteerd met vragen vanuit de diverse bestuursinstanties om de beslissingen van de beroepsinstantie op de een of andere manier kenbaar te maken, aangezien die toch enkele principiële uitspraken bevat over de toepassing van het Openbaarheidsdecreet, en in het bijzonder over de interpretatie van bepaalde uitzonderingsgronden. Daarom werd binnen de beroepsinstantie het idee naar voren geschoven om de beslissingen online op het web te plaatsen. Daarover werd het advies ingewonnen van de Federale Commissie voor de Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer. Met haar advies van 24 december 2004 liet die commissie er geen twijfel over bestaan dat het plaatsen van

de integrale beslissingen op de website, met vermelding van de gegevens van natuurlijke personen, strijdig is met de bepalingen van de privacywetgeving.

Met het aanbieden van de gedepersonaliseerde beslissingen van de beroepsinstantie wordt ontegensprekelijk een belangrijke bron aan informatie aangeboden aan de diverse bestuursinstanties bij de afhandeling van de verzoeken om openbaarmaking waarmee ze geconfronteerd worden.

Uit de bevraging bij de diverse bestuursinstanties werd duidelijk dat ruim de helft (55,8%) van de respondenten de website al eens heeft geraadpleegd. Bovendien blijkt dat de instanties die de meeste aanvragen te verwerken krijgen, ook frequenter de website gebruiken om informatie op te zoeken.

Daarnaast is gebleken dat de website van de gebruikers een zeer hoge waardering krijgt: 85,5% van de respondenten vindt de site interessant en 72,3% omschrijft de site als volledig. Wel kan uit de antwoorden van de respondenten worden afgeleid dat ze op de website vooral praktische voorbeelden willen terugvinden met betrekking tot bepaalde uitzonderingsgronden en dat ze ook betere zoekmogelijkheden willen voor de beslissingen van de beroepsinstantie. In dat verband moet er zeker werk gemaakt worden van een geordende structuur in de gepubliceerde beslissingen van de beroepsinstantie (intussen al meer dan 500). Aan de hand van een zoekrobot of een thesaurus zouden gebruikers zeer snel uitspraken van de beroepsinstantie met betrekking tot een bepaald onderwerp of een bepaalde uitzonderingsgrond moeten kunnen traceren.

Meer dan de helft van de respondenten heeft de website www.vlaanderen.be/openbaarheid al eens geraadpleegd. De site wordt erg gewaardeerd. Vooral het overzicht van de gedepersonaliseerde beslissingen van de beroepsinstantie blijkt een belangrijke bron van informatie.

Er zal werk van gemaakt worden om, mits de toevoeging van een zoekrobot en/of thesaurus, de toegankelijkheid van de beslissingen van de beroepsinstantie op de website nog te verbeteren.

I.14. Een rechtsvergelijkende studie in Nederland en Frankrijk

Professor Frankie Schram, professor bij de K.U.Leuven en de Universiteit Antwerpen, en bijzonder expert in het thema ‘openbaarheid van bestuur’, werd gevraagd om een onderzoek te doen naar de openbaarheidsreglementeringen in Nederland en Frankrijk met nadruk op de geldende uitzonderingsgronden inzake passieve openbaarheid van bestuur.

Hierbij wordt een korte samenvatting gegeven van de belangrijkste conclusies uit die studieopdracht. De volledige en uitgebreide studie van professor Schram is terug te vinden op de website: www.vlaanderen.be/openbaarheid.

Een rechtsvergelijkend onderzoek van de uitzonderingsgronden openbaarheid van bestuur kan niet los gebeuren van het toepassingsgebied van de betreffende wetgeving, de aard van het recht van toegang die de bestudeerde wetgevingen bevatten en de verhouding tot andere toegangsregels. Die aspecten moeten mee in rekening worden genomen bij het beoordelen van de uitzonderingsgronden die in een openbaarheidswetgeving aanwezig zijn.

Wat het materieel toepassingsgebied betreft, valt op dat het Vlaamse openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 het ruimst is. Dat houdt echter verband met het feit dat de Vlaamse decreetgever gebonden is aan het voorwerp van het door artikel 32 van de Grondwet toegekende recht van toegang tot bestuursdocumenten. De andere bestudeerde landen hanteren als uitgangspunt een beperkter materieel toepassingsgebied. Met die ruime invulling is de Vlaamse decreetgever niet enkel in overeenstemming met artikel 32 van de

Grondwet, maar sluit hij ook perfect aan bij een internationale tendens die onder andere ook zichtbaar is in het recent goedgekeurde Verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten.

Een vergelijking van het personele toepassingsgebied is niet zo eenvoudig en werd niet extensief uitgevoerd, aangezien die vergelijking een studie op zich zou vormen. De conclusie is evenwel dat de drie bestudeerde openbaarheidswetgevingen een ruim personeel toepassingsgebied hanteren, dat oog heeft voor de diversiteit van het hedendaagse bestuursbegrip. Openbaarheid van bestuur kan niet worden beperkt tot de klassieke overheden, maar slaat ook op natuurlijke personen en rechtspersonen die kenmerken van de overheid vertonen, hetzij op het vlak van taken, hetzij op het vlak van opdrachten, hetzij op het vlak van bevoegdheden. Op dat vlak ligt het Vlaamse openbaarheidsdecreet volledig in de lijn van de bestudeerde wetgevingen van Frankrijk en Nederland.

Het Vlaamse openbaarheidsdecreet houdt het midden tussen het Franse en het Nederlandse openbaarheidssysteem wat de aard van het recht van toegang betreft dat wordt toegekend. Kent het Vlaamse openbaarheidsdecreet in de eerste plaats een recht van publieke toegang toe, toch biedt het ook de mogelijkheid om een persoonlijke toegang en een belangentoeegang te realiseren, doordat rekening wordt gehouden met de hoedanigheid van de aanvrager. Dat komt de burgers ten goede en er wordt voor gepleit om die dan ook te behouden.

In tegenstelling tot de bestudeerde openbaarheidswetgeving in Frankrijk en Nederland, is de decreetgever uitgegaan van de toekenning van een minimaal recht van toegang dat aan de burgers toekomt. In de buitenlandse wetgevingen is dat niet het geval en wordt heel vaak gewerkt met specifieke wetgevingen die voor welbepaalde personen een recht van toegang definiëren. In Vlaanderen blijkt men een dubbele weg op te gaan: enerzijds worden specifieke regels die een recht van toegang voorzien opgeheven en wordt verwezen naar het algemeen openbaarheidsdecreet, anderzijds wordt meer en meer afbreuk gedaan aan de minimale garantie die het openbaarheidsdecreet biedt. Het is niet wenselijk dat de decreetgever enerzijds afbreuk doet aan bestaande rechten van toegang die een ruimere toegang – zij het partieel – garanderen; en dat hij anderzijds afbreuk doet aan de minimumrechten die het openbaarheidsdecreet toekent. Alleen al de complexiteit van het openbaarheidssysteem in België pleit daarvoor: in tegenstelling tot de andere landen die een unitair openbaarheidssysteem kennen, moet in Vlaanderen immers ook rekening worden gehouden met de bevoegdheidsverdelende regel van artikel 32 van de Grondwet.

Wat de gehanteerde uitzonderingsgronden betreft inzake de passieve openbaarheid van bestuur, wordt vastgesteld dat in de drie bestudeerde openbaarheidswetgevingen bepaalde belangen worden beschermd. De manier waarop dat gebeurt, is vaak verschillend, maar het resultaat is vaak hetzelfde. Uit het onderzoek blijkt dat veerleer de gelijkenissen sterk naar voren komen. Niettemin zijn er verschillen te noteren, die zeer sterk gebonden zijn aan de ruimere cultuur waarin de betreffende openbaarheidswetgevingen tot stand zijn gekomen. Bij het rechtsvergelijkende onderzoek werd om die reden ook de interne logica van de uitzonderingsgronden gehanteerd.

De conclusie luidt dan ook dat het aantal gelijkenissen tussen de uitzonderingsgronden in Vlaanderen enerzijds en in de ons omringende landen Nederland en Frankrijk anderzijds vrij groot is. Zo worden ongeveer dezelfde belangen beschermd, ook al gebeurt dit niet altijd volgens dezelfde technieken. Soms wordt een bepaalde uitzonderingsgrond in één land opgesplitst in verscheidene uitzonderingsgronden in een ander land. Soms wordt gekozen voor een meer verfijnde afbakening van de grens tussen openbaarheid en geheimhouding. Bovendien moeten de uitzonderingsgronden verbonden worden met de politieke en ambtelijke cultuur in een land.

De analyse van de rechtspraak heeft duidelijk gemaakt dat er achter het bestaan van een uitzonderingsgrond ook een belangrijk verschil in de toepassing ervan kan bestaan. Zo wordt bijvoorbeeld de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in de bestudeerde landen toch wel anders ingevuld. Maar ook daar valt geen algemeen besluit te trekken: meestal wordt de persoonlijke levenssfeer in Vlaanderen wel heel snel ingeroepen, terwijl – althans in het domein van de ruimtelijke ordening – het inroepen van de persoonlijke levenssfeer om informatie te onttrekken aan de openbaarheid veel minder wordt aanvaard. Die verschillen houden sterk verband met cultuur en met het bestaan van een van de strengste wetten die de verwerking van persoonsgegevens regelt. De invulling en appreciatie van het begrip ‘persoonlijke levenssfeer’ is in de drie openbaarheidswetgevingen namelijk heel verschillend. Dat verklaart dat de resultaten, als dezelfde informatie wordt opgevraagd, in verschillende landen sterk kan verschillen.

Concluderend kan dan ook gesteld worden dat het Vlaamse openbaarheidsdecreet een zeer evenwichtig opgebouwde tekst is, waarbij de openbaarheid van bestuursdocumenten centraal staat, maar waar ook voldoende bescherming wordt geboden om bepaalde belangen af te schermen en het systeem zelf werkbaar te houden voor de verschillende bestuursinstanties. Het vormt als het ware een totaalpakket. Zomaar wijzigingen aanbrengen omdat het in het buitenland anders wordt geformuleerd of toegepast, is dan ook niet aangewezen, omdat het evenwicht dat werd gerealiseerd, daardoor dreigt doorbroken te worden.

De verschillen met Nederland en Frankrijk op het vlak van de beperkingen op de openbaarheid van bestuur liggen niet zozeer in wat zij proberen te beschermen, dan wel in de toepassing van die uitzonderingsgronden.

Het aantal gelijkenissen tussen de uitzonderingsgronden in Vlaanderen enerzijds en in de ons omringende landen Nederland en Frankrijk anderzijds is vrij groot.

II. DE ACTIEVE OPENBAARHEID VAN BESTUUR

II.1. Wat is actieve openbaarheid van bestuur?

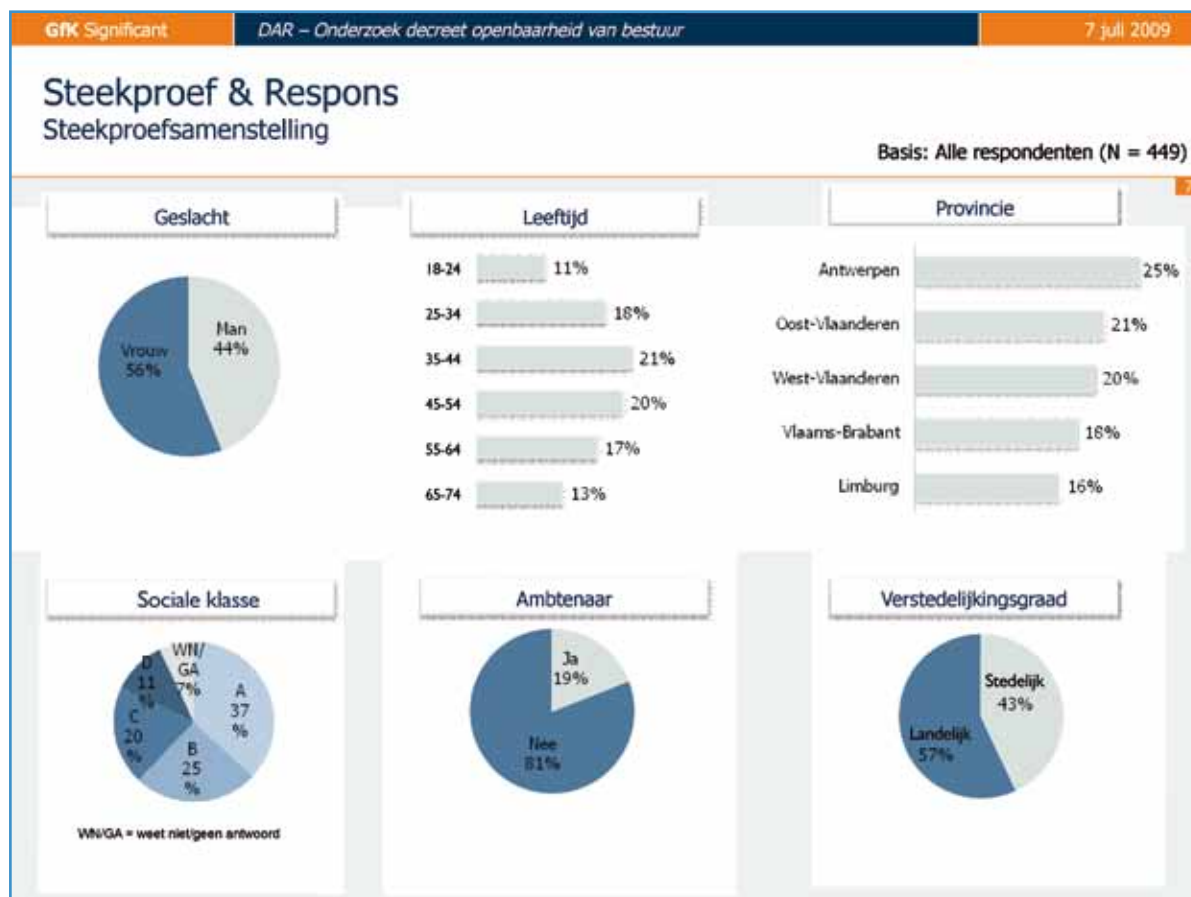
Over actieve openbaarheid van bestuur is het decreet heel wat korter en algemener dan over passieve openbaarheid van bestuur. Het decreet verplicht de verschillende overheden die eronder vallen om zélf, actief, alle belanghebbenden te informeren over hun beleid, regelgeving en dienstverlening. Dat moet systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op een verstaanbare manier gebeuren. Maar hoe de bestuursinstanties die informatieplicht precies waarmaken, daarin worden ze grotendeels vrij gelaten. Er zijn alleen een aantal minimumverplichtingen: de departementen en agentschappen van de Vlaamse overheid, de provincies, de gemeenten en de OCMW's moeten een communicatieambtenaar aanstellen, moeten een gezamenlijk wegwijsbestand ontwikkelen, en moeten bij alle correspondentie een contactpersoon vermelden. Voor milieu-informatie gelden een aantal extra bepalingen. Verder moet de Vlaamse overheid een communicatiejaarverslag maken.

'Actieve openbaarheid' is een juridisch begrip dat zelden of nooit gebruikt wordt. In de praktijk spreekt men over overheidsinformatie, voorlichting, en de laatste jaren vooral over overheidscommunicatie. Maar overheidsinformatie of -communicatie zijn ruimere begrippen dan actieve openbaarheid. Communicatie is voor de overheid namelijk ook een instrument om haar beleid uit te voeren. Via bewustmakingscampagnes bijvoorbeeld, streeft ze naar gedragsverandering: zuinig omgaan met energie, de autogordel dragen... Bovendien gaan overheden al in de fase van beleidsvorming de dialoog aan met burgers, bedrijven en verenigingen, bijvoorbeeld via inspraakprocedures, infoavonden, internetfora... Dagelijks lopen informeren, sensibiliseren en dialogeren uiteraard voortdurend door elkaar. Het is dus terecht dat het Openbaarheidsdecreet het heeft over communicatieambtenaren die het communicatiebeleid voorbereiden en realiseren, en over het communicatiejaarverslag van de Vlaamse Regering: de ambtenaren in kwestie coördineren namelijk in de praktijk de hele communicatie van hun entiteit, waarvan actieve openbaarheid (een zeer belangrijk) deel uitmaakt.

II.2. Onderzoek bij communicatieambtenaren én burgers

Om na te gaan hoe de verschillende overheden omgaan met de actieve openbaarheid van bestuur, werden de communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid, provincies, steden en gemeenten en OCMW's ondervraagd. Twee focusgroeps gesprekken zorgden eerst voor een kwalitatieve evaluatie. Wat in die gesprekken naar voren kwam, werd meegenomen in een online-enquête, uitgestuurd door het professionele onderzoeksbureau Significant. De responsgraad was erg hoog: 59% van de aangeschreven communicatieambtenaren hebben de enquête ingevuld.

Aan de andere kant werd ook **een representatief segment van de bevolking** gevraagd of zij vinden dat ze door de verschillende overheden correct, systematisch, evenwichtig, tijdig en duidelijk worden geïnformeerd. In het burgeronderzoek bestond het kwantitatieve deel uit een online-enquête en een telefonische enquête bij 449 Vlamingen tussen achttien en tachtig jaar. Er werd rekening gehouden met alle relevante sociaaldemografische parameters, zoals leeftijd, geslacht, woonplaats en sociale klasse (zie grafiek 1). Het onderzoeksbureau wijst er wel op dat de resultaten met enige voorzichtigheid moeten worden bekeken: omdat het onderwerp vrij algemeen was (met alle mogelijke informatie van alle overheden in Vlaanderen) en de vragen dus moeilijk concreet gemaakt konden worden, antwoordden de respondenten nogal kritisch. In onderzoeken naar concrete campagnes bijvoorbeeld, worden gemiddeld gezien positievere scores gegeven.



Het kwantitatieve deel van het burgeronderzoek werd nog aangevuld met een kwalitatief deel, een focusgroeps gesprek met een tiental laaggeschoolden. Dat is een waardevolle aanvulling, omdat die doelgroep niet gemakkelijk te bereiken is via een traditionele enquête, en omdat die mensen een specifieke aandachtsgroep vormen voor de overheid.

De resultaten van die verschillende onderzoeken werden vervolgens samengebracht om er conclusies uit te trekken.

II.3 De overheid moet informeren...

Artikel 28, §1 van het Openbaarheidsdecreet beschrijft de algemene verplichtingen bij actieve openbaarheid: Elke instantie die in artikel 4, §1, 2^o tot en met 8^o, van het decreet wordt genoemd, heeft de verplichting de bevolking of de betrokken doelgroepen systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze voor te lichten over haar beleid, regelgeving en dienstverlening, en over de rechten die de bevolking verkrijgt op basis van het decreet.

II.3.1 De bevolking of de betrokken doelgroepen

Sinds 2004 is er voor het eerst expliciet sprake van doelgroepen in een openbaarheidsdecreet. Heel wat overheidsinformatie is niet meteen relevant voor de Vlaming in het algemeen of voor alle inwoners van een bepaalde gemeente, maar is wel relevant voor een welbepaalde groep mensen. Dan is het natuurlijk

efficiënter dat overheden gericht communiceren en hun communicatiestrategieën, -methodes en kanalen variëren volgens de specifieke doelgroepen. Maar ook als een boodschap voor een algemeen publiek bestemd is, moet de overheid er rekening mee houden dat dat publiek divers is, en dat ze niet met iedereen op dezelfde manier in contact kan komen. Sommige groepen, zoals jongeren, laaggeschoolden of mensen uit een andere cultuur, staan bekend als moeilijk bereikbaar.

Uit de enquête bij de communicatieambtenaren blijkt dat de verschillende bestuursniveaus inderdaad extra oog hebben voor bepaalde doelgroepen. Welke doelgroepen dat zijn, hangt af van het bestuursniveau. De Vlaamse overheid communiceert vaak gericht met bedrijven, intermediairs en kansarmen. Veel agent-schappen van de Vlaamse overheid hebben hun eigen specifieke doelgroep, afhankelijk van hun materie (toeristen, werkzoekenden, bedrijven, welzijnsinstellingen ...). Ze communiceren herhaaldelijk met die doelgroepen, zelfs in die mate dat communicatieambtenaren in het focusgroeps gesprek te kennen geven dat de communicatie met het algemene publiek daarbij overschaduw wordt.

De steden en gemeenten doen vooral extra inspanningen voor nieuwe inwoners, jongeren en de middenstand, terwijl OCMW's zich - logischerwijze - vooral richten op senioren en laaggeschoolden.

Het burgeronderzoek bevestigt een aantal bestaande inzichten, maar levert ook een paar conclusies op voor verder onderzoek. Hieronder gaan we dieper in op de relevante sociaaldemografische verschillen.

Twee leeftijdsgroepen springen in het oog. De 55-tot-74-jarigen zijn opmerkelijk meer geïnteresseerd in thema's als belastingen, binnenlandse en buitenlandse politiek, de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid en de sociale zekerheid. Ze staan ook opvallend meer open voor overheidsinformatie en gaan er actiever mee om. De 18-tot-34-jarigen zijn minder geïnteresseerd in binnenlandse en buitenlandse politiek, en in de kwaliteit van de dienstverlening door de overheid. 52% van de jongeren (tegenover een gemiddelde van 41%) gaat niet op zoek naar overheidsinformatie. Ze hebben een duidelijkere voorkeur voor het internet als kanaal voor overheidsinformatie.

De interesse van mannen is duidelijk anders dan die van vrouwen. Mannen interesseren zich meer dan vrouwen voor binnen- en buitenlandse politiek, economie, nieuwe technologieën en sport. Vrouwen zijn dan weer meer geïnteresseerd in jeugdthema's en sociale kwesties. Maar het verschil tussen mannen en vrouwen heeft niet alleen te maken met de thema's waarvoor ze zich interesseren: vrouwen stellen zich in het algemeen ook veel passiever op tegenover overheidsinformatie: 64% van de mannen zegt dat ze soms overheidsinformatie ontvangen, tegenover 52% van de vrouwen. Mannen gaan ook vaker op zoek naar overheidsinformatie: 68%, tegenover 59% van de vrouwen. De meest waarschijnlijke verklaring voor dat verschil is dat vrouwen zich minder aangesproken voelen door de overheid. Om ook vrouwen beter te bereiken, zouden overheden nog bewuster kunnen omgaan met de toon en stijl van hun communicatie, en de keuze van media en kanalen.

De sociale klasse speelt ook een rol. Diegenen die uit een hogere sociale klasse komt, geven aan dat ze meer overheidsinformatie ontvangen, zoeken er meer en weten ze beter te vinden. Die mensen hebben ook een meer dan gemiddelde voorkeur voor het internet als informatiekanal. Wie uit een lagere sociale klasse komt, is duidelijk minder geïnteresseerd in binnenlandse politiek, maar wel in gezondheidszorg en financiën.

Het belangrijkste inzicht komt voort uit het kwalitatieve deel van het burgeronderzoek, namelijk de focusgroep met laaggeschoolden. De respondenten vinden wel dat ze voldoende kwaliteitsvolle basisinformatie krijgen van hun overheden, maar na dat eerste contact lopen ze toch nog verloren. Ze hebben het gevoel dat ze de meer gedetailleerde informatie die op hun persoonlijke situatie van toepassing is, zelf maar bij

elkaar moeten zien te puzzelen. Ze vragen zich af welke concrete regels en voorwaarden er precies gelden voor hen. Ze vragen expliciet naar informatie op maat en naar begeleiding door het hele proces. En – best opvallend – ze willen graag proactief geïnformeerd worden. Aangezien de overheid heel wat over hen weet, moet ze die gegevens ook gebruiken om hen spontaan gepersonaliseerde informatie te sturen. Deze groep maakt dus geen bedenkingen over privacy. Laaggeschoolden noemen overigens spontaan het internet als een handig kanaal, maar ze maken er de bedenking bij dat niet iedereen gemakkelijk toegang heeft tot digitale informatie. Ten slotte hebben ze een grote voorkeur voor persoonlijk contact, maar ze vinden het niet evident om de juiste persoon te vinden die hen verder kan helpen.

Het onderzoek bevestigt ten slotte dat wie werkt voor een overheid, ook alerter is voor overheidsinformatie en die informatie beter weet te vinden. Mensen die meer geïnteresseerd zijn in de actualiteit, zien en zoeken meer overheidsinformatie, en zijn opmerkelijk meer geïnteresseerd in informatie van hun eigen provincie.

De overheid moet nog meer aandacht besteden aan het informeren van de lagere sociale klassen, jongeren en vrouwen. Die doelgroepen stellen zich veel passiever op ten opzichte van overheidscommunicatie, waardoor zij soms uit de boot vallen.

De overheid moet zo vaak mogelijk proactief gepersonaliseerde informatie bezorgen aan individuele belanghebbenden: informatie die op hun specifieke situatie van toepassing is en die hen concreet verder helpt. Ze moet daarbij gebruikmaken van de gegevens die ze al in haar bezit heeft, weliswaar met respect voor de privacywetgeving. Vooral laaggeschoolden hebben behoefte aan een persoonlijkere aanpak.

De overheid moet niet alleen basisinformatie ter beschikking stellen, ze moet ook zorgen voor begeleiding van de informatiezoekers bij het vervolg van hun zoekproces.

II.3.2 Systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze

De communicatieambtenaren geven hun overheden vooral goede punten voor correctheid en verstaanbaarheid. Tijdigheid beoordelen ze zelf als het minst goed. De burger, anderzijds, evalueert de overheid positief voor betrouwbaarheid, actualiteit en bruikbaarheid, maar geeft slechte punten voor duidelijkheid, tijdigheid, volledigheid en frequentie. (Voor het burgeronderzoek werden de termen geherformuleerd.)

Aan de communicatieambtenaren die deelnamen aan de focusgroep, werd gevraagd of ze vinden dat de termen systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en verstaanbaar preciezer gedefinieerd moeten worden in het decreet. Zij vinden van niet: dat zou een verenging mee kunnen brengen, terwijl de termen nu een aansporing zijn om op alle vlakken optimale kwaliteit na te streven.

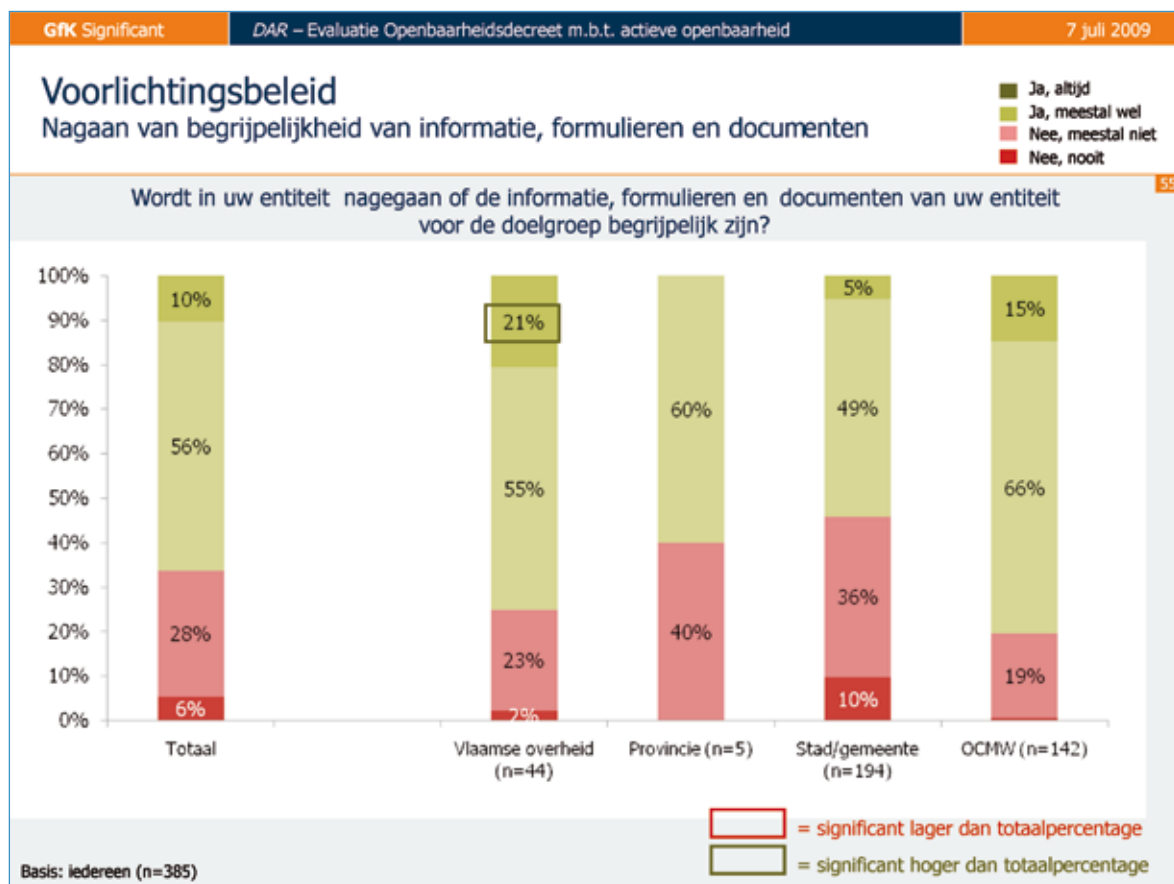
De communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid vonden vooral dat hun entiteiten niet consequent genoeg op middellange termijn communiceren, omdat de meeste middelen naar (eenmalige) campagnes gaan. Om echt tijdig te communiceren, zouden hun entiteiten volgens hen ook vroeger in een beleids- of beslissingsproces moeten communiceren; nu communiceren ze doorgaans pas achteraf.

Verstaanbaarheid is voor de communicatieambtenaren ook een groot aandachtspunt. Terecht, want artikel 32, §2 vermeldt expliciet dat de communicatieambtenaren tot taak hebben erop toe te zien dat alle voor de burgers bestemde bestuursdocumenten in correcte en verstaanbare taal zijn gesteld. De communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid vinden dat er meer benchmarking nodig is om te kunnen beoordelen

wanneer informatie voor iedereen verstaanbaar is. In de focusgroep met de lokale communicatieambtenaren werd erop gewezen dat de hogere bestuursniveaus ook de hand in eigen boezem moeten steken: om verstaanbaar met de burger te kunnen communiceren moet de overheid ook zorgen voor verstaanbaar geschreven wetten en decreten.

In de online-enquête werd gevraagd of de communicatieambtenaren zelf vinden dat de bestuursdocumenten van hun entiteit begrijpelijk zijn voor de doelgroep. Gemiddeld vindt 6% dat de bestuursdocumenten altijd begrijpelijk zijn, 89% vindt dat ze meestal begrijpelijk zijn. Bij twee derde van de ondervraagde entiteiten wordt dit ook nagegaan (65%), vooral bij de Vlaamse overheid (76%) en de OCMW's (81%). De begrijpelijkheid wordt vooral getoetst aan de hand van interne controle (31%) door de communicatieambtenaar zelf, door een interne werkgroep of een copywriter. 27% toetst de begrijpelijkheid op basis van persoonlijk contact met de doelgroep, op basis van overleg met intermediairs of op basis van onderzoek. (zie grafiek 2)

Grafiek 2



Ook de ervaringen van de Vlaamse ombudsdienst wijzen erop dat verstaanbaarheid nog steeds een heikel punt is bij de overheidscommunicatie. Ongeveer de helft van de klachten heeft (deels) met onduidelijke communicatie te maken. Meestal gaat het dan om een brief die weliswaar (juridisch) correct is opgesteld, en die voor de ambtenaar duidelijk is, maar die de burger onmogelijk kan begrijpen. Het gebeurt ook dat een klacht inhoudelijk ongegrond is, maar dat de betrokken dienst er niet in slaagt aan de klager duidelijk te maken waarom.

De verstaanbaarheid van al haar informatie en communicatie blijft een aandachtspunt voor de overheid. Ze moet vooral waken over de verstaanbaarheid bij haar correspondentie.

De overheid moet tijdig en herhaaldelijk informeren: al van bij het begin van een beleids-, regelgevings- of dienstverleningsproces moet ook met het communicatieaspect rekening worden gehouden, en dat aspect moet herhaaldelijk worden opgevolgd.

II.3.3 Over haar beleid, regelgeving en dienstverlening...

In het online-onderzoek zeggen de communicatieambtenaren van de verschillende Vlaamse bestuursniveaus dat er vooral veel aandacht gaat naar het informeren van de burger over de dienstverlening (98%), het beleid (91%) en de regelgeving (87 %) van de bestuursinstantie. Tijdens de focusgroeps gesprekken gaven ze aan dat het een enorme klus is om aan alle verplichtingen te voldoen. Vooral wie in kleinere lokale besturen deeltijds de functie van communicatieambtenaar vervult, vindt het een uitdaging om alles te combineren en een goed evenwicht te vinden. In de praktijk springen de communicatieambtenaren pragmatisch met hun taak om: ze pakken de grootste noden aan, boren kanalen aan en stimuleren hun collega's om goed te communiceren.

Uit het burgeronderzoek blijkt dat wie informatie ontvangt via de media, advertenties in de pers, infobladen, brieven en brochures, ook meer geneigd is om overheidsinformatie te zoeken op websites of om navraag te doen aan de telefoon of het loket. Wie zowel informatie krijgt als zelf zoekt, is bovendien meer tevreden en heeft meer vertrouwen in de informatie. Het onderzoeksbureau beveelt dan ook aan om op beide pijlers te blijven werken: informatie ontsluiten en ter beschikking stellen is niet voldoende, de overheid moet ze ook actief uitsturen naar wie ze nodig heeft: 'Het is een cruciale taak van de overheid om informatie te verspreiden, aangezien bij respondenten, die informatie ontvangen hebben door middel van een mediacampagne, advertenties in de pers of een brochure, het zoekproces naar concrete informatie sterk vergemakkelijkt wordt.'

De overheid moet blijven werken op twee pijlers, die elkaar versterken: enerzijds informatie ter beschikking stellen, anderzijds actief informatie uitsturen. Informatie ontvangen, bevordert namelijk het (vlot) zoeken van informatie.

II.3.4 ...en over de rechten die de bevolking verkrijgt uit hoofde van dit decreet

Amper de helft van de communicatieambtenaren zegt dat zijn bestuur de burger informeert over zijn rechten op openbaarheid van bestuur. Bovendien wordt de burger over die rechten beduidend minder consequent geïnformeerd: meer dan 20% van de communicatieambtenaren zegt dat daarover niet consequent wordt gecommuniceerd. In het focusgroeps gesprek zeggen de lokale communicatieambtenaren dat de bevolking vooral via de infobladen en de websites wordt geïnformeerd over haar recht om bestuursdocumenten in te zien. Bij het focusgroeps gesprek met de Vlaamse communicatieambtenaren bleek dat er over openbaarheid van bestuur niet actief wordt gecommuniceerd met de burger, tenzij bij openbare onderzoeken, als de betrokkenen uiteraard wél expliciet worden gewezen op hun recht om plannen in te zien.

Toch blijkt uit het burgeronderzoek dat er wel degelijk interesse is voor het inzien van bestuursdocumenten: de helft van de respondenten bleek al op de hoogte van zijn recht om documenten van de overheid op te vragen. Slechts 18% ziet het nut van dat recht niet in, en maar liefst 51% denkt er in de toekomst gebruik van te maken.

De verschillende bestuursniveaus moeten de burgers meer en consequenter informeren over hun recht om bestuursdocumenten in te zien.

II.4 Rekening houden met uitzonderingsgronden

In artikel 28, §2 staat dat er in het kader van de actieve openbaarheid geen informatie verspreid wordt, die valt onder de uitzonderingen. Als het om milieu-informatie gaat, moet de instantie expliciet vermelden dat een bestuursdocument slechts gedeeltelijk openbaar werd gemaakt, en aangeven waar er informatie werd weggelaten en op basis van welke uitzonderingsbepaling.

De lokale communicatieambtenaren gaven in de focusgroep aan dat ze niet bewust telkens de uitzonderingsgronden overlopen als ze informatie verspreiden, maar dat ze die wel voortdurend in het achterhoofd houden. Vooral voor privacyschendingen zijn ze zeer beducht.

Uit de focusgroep met de communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid blijkt dat vooral heel bewust wordt omgegaan met de communicatie rond scholen en rusthuizen. Die bevinden zich in een concurrentiële omgeving, maar zijn toch verplicht om gevoelige informatie, zoals inspectierapporten, vrij te geven. Sommige communicatieverantwoordelijken pleiten ervoor om in dergelijke gevallen niet te wachten op vragen tot openbaarmaking, maar om zelf pro-actief te communiceren. Zelf informatie verspreiden heeft immers het voordeel dat je meer duiding kunt geven.

Uit de online-enquête blijkt dat net niet de helft van de communicatieambtenaren (49%) expliciet vermeldt dat milieu-informatie slechts gedeeltelijk openbaar werd gemaakt.

II.5 Gezamenlijk bestand met wegwijsinformatie en eerstelijnsinformatie

Artikel 29 is gewijd aan het gezamenlijk bestand met wegwijsinformatie en eerstelijnsinformatie dat de Vlaamse overheid samen met de provinciale en lokale besturen moet ontwikkelen. De Vlaamse overheid is verantwoordelijk voor de ontwikkeling, het beheer en de ontsluiting van het bestand; de andere instanties verlenen na overleg hun medewerking. De wegwijsinformatie deelt de informatiezoekers mee waar ze terecht kunnen, hetzij voor informatie over een bepaald onderwerp, hetzij voor de behandeling van een probleem of een administratieve procedure. Eerstelijnsinformatie is niet-dossiergebonden basisinformatie die op een eenvoudige manier verstrekt wordt. Het databestand moet vrij en gratis toegankelijk zijn voor iedereen, zowel digitaal als via de loketten van de betrokken bestuursinstanties.

Zolang dat bestand er niet is, moet elke provincie en gemeente een document blijven publiceren met de beschrijving van haar bevoegdheden en haar interne organisatie. Het decreet zegt niet dat die beschrijving op papier moet staan: een gemeentelijke website kan bijvoorbeeld ook een optie zijn. Verbazend genoeg hebben – volgens de enquête bij de communicatieambtenaren - slechts 68% van de steden en gemeenten zo een ‘document’. De provincies hebben er wel allemaal een. Bij de meeste besturen wordt het document jaarlijks geactualiseerd (84%).

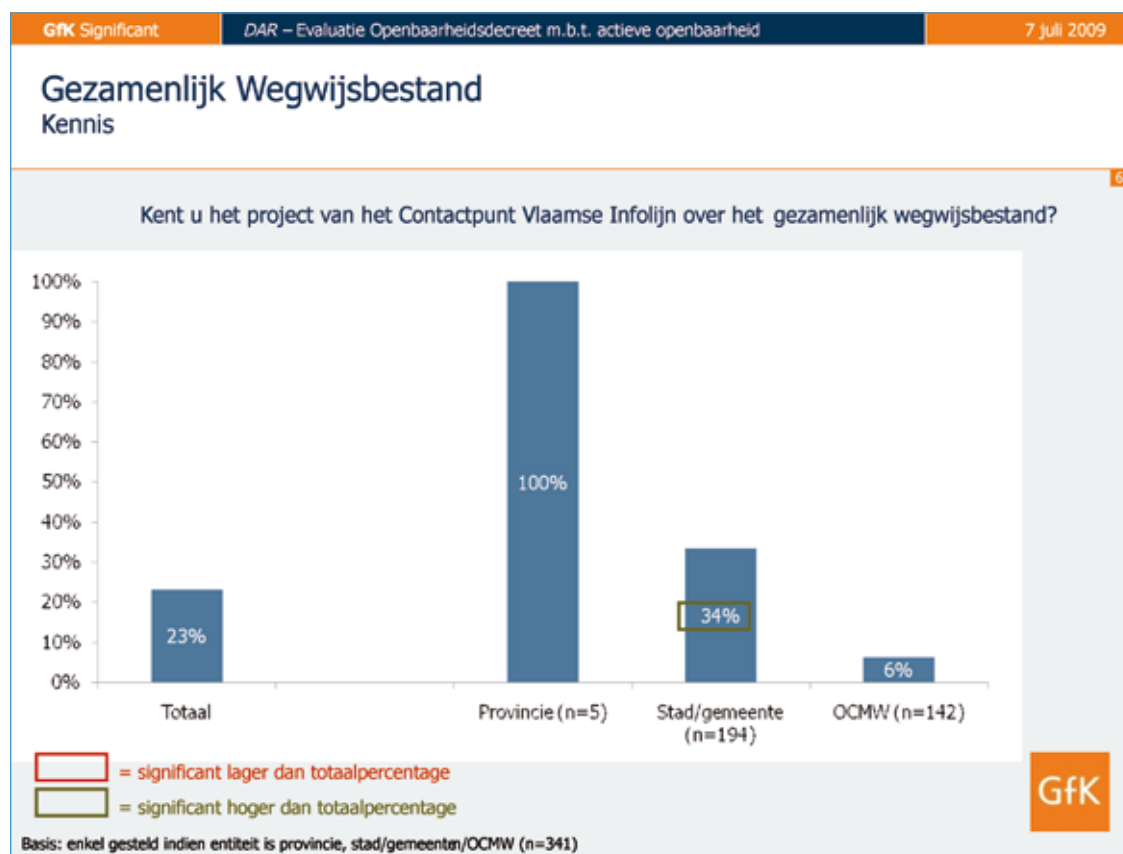
De realisatie van het gezamenlijk bestand met wegwijs- en eerstelijnsinformatie werd in 2004 om verschillende redenen opgenomen in het openbaarheidsdecreet. Ten eerste is het voor de informatiezoekers vaak niet duidelijk bij welk bestuursniveau ze met een bepaalde vraag terecht kunnen. Ze zouden eigenlijk langs verschillende kanalen dezelfde, gevalideerde informatie moeten kunnen krijgen. Ten tweede vereisen veel vragen een ‘samengesteld’ antwoord: een antwoord dat bestaat uit informatie van verschillende bestuursniveaus. Een gezamenlijk bestand met wegwijs- en eerstelijnsinformatie is ook voor de besturen zelf nodig om de informatie op elkaar af te stemmen.

57% van de respondenten uit het burgeronderzoek gaat zelf soms op zoek naar informatie, maar vindt het niet eenvoudig om te weten waar die zich bevindt. Daarnaast tonen alle cijfers dat de gemeenten het dichtst bij de burger staan: van dit bestuursniveau beweren de respondenten de meeste informatie te ontvangen (83% tegenover 52% gemiddeld) en ze gaan er ook het vaakst op zoek naar informatie (74% tegenover 59% gemiddeld).

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de lokale communicatieambtenaren in het focusgroeps gesprek duidelijk zeggen dat ze vragende partij zijn voor de realisatie van het gezamenlijk wegwijsbestand, met kant-en-klare, voor de burger vertaalde informatie, en met workflows achter de producten. De lokale communicatieambtenaren vinden dat de Vlaamse overheid hier initiatief moet nemen. Uit de online-enquête blijkt dan weer dat het project ‘gezamenlijk wegwijsbestand’ niet erg bekend is bij de lokale communicatieambtenaren. Alle provinciale communicatieambtenaren zijn op de hoogte van het project, maar amper 24% van de stedelijke en gemeentelijke communicatieambtenaren, en amper 6% van de OCMW-communicatieambtenaren weet wat ermee bedoeld wordt. (zie grafiek 3)

Ook de Vlaamse Ombudsdienst wijst op het belang van het gezamenlijk bestand met wegwijsinformatie en eerstelijnsinformatie. De Vlaamse Ombudsdienst heeft een eigen doorverwijsbestand gebouwd voor onontvankelijke klachten en is bereid een bijdrage te leveren aan het project van het CPVI.

Grafiek 3



Bij de Vlaamse overheid wordt dit project geleid door het Contactpunt Vlaamse Infolijn (CPVI). De term ‘wegwijsbestand’ werd hertaald in ‘productencatalogus’. Het streefdoel is de informatie van lokale bestuursorganen en de Vlaamse overheid te bundelen tot een actuele, uniforme en gevalideerde productcatalogus voor de websites en de baliemedewerkers van de verschillende overheden.

Tijdens de overlegmomenten met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) tussen 2004 en 2008, bleek al snel dat de Vlaamse overheid en de lokale besturen veel baat hebben bij dit project. Verschillende lokale overheden zetten al belangrijke stappen in de ontwikkeling van een eigen of gezamenlijk databestand. Ook het Contactpunt Vlaamse Infolijn (CPVI) van de Vlaamse overheid heeft al een uitgebreid wegwijs- en eerstelijnsbestand, dat raadpleegbaar is via het gratis telefoonnummer 1700 en op www.vlaanderen.be.

Het CPVI is het aanspreekpunt voor de uitwisseling van informatie met andere bestuursniveaus en zal in het kader van het project Europese Dienstenrichtlijn (EDRL) niet enkel informatie delen met de lokale besturen maar eveneens met de federale overheid. Het CPVI en het Agentschap Economie verzamelen alle Vlaamse producten die onder de EDRL vallen in een gemeenschappelijk bestand over de verschillende overheden heen. Fedict ontwikkelde hiervoor een Sharepoint-omgeving om de fiches in te voeren. Op termijn zal invoer niet meer rechtstreeks gebeuren maar via import en export vanuit de applicatie van het CPVI. De koppeling van deze databestanden zou het aanbod van overheidsinformatie sterk verrijken.

Momenteel wordt er een concreet projectplan opgemaakt. Dat bevat zowel het datamodel als de applicatie die Corve (de coördinatieceel Vlaams e-government) zal ontwikkelen.

Het CPVI integreert het afgesproken datamodel alvast in zijn eigen content system, en maakt de Vlaamse productfiches openbaar. Het testte de bruikbaarheid van het model al uit, en overlegde al met Premiezoeker en Rechtenverkenner hoe ze informatie op Vlaams niveau kunnen uitwisselen.

Tegen eind 2009 wil het CPVI een overzicht van de meest relevante Vlaamse producten op de portaalsite van de Vlaamse overheid aanbieden. Het kan deze gegevens dan meteen ook exporteren naar geïnteresseerde lokale besturen.

Actiepunt: Het Contactpunt Vlaamse Infolijn (CPVI) en de lokale besturen werken verder aan de realisatie van een volwaardig gezamenlijk bestand met wegwijs- en eerstelijnsinformatie. Het CPVI stelt de informatie uit haar kennissysteem trapsgewijs open naar andere diensten binnen de Vlaamse overheid, de lokale besturen, andere bestuursniveaus en de hele bevolking. Jaarlijks rapporteert het CPVI de voortgang aan de hand van:

- het percentage beschikbare antwoordscripts in het kennissysteem dat wordt aangeboden op de portaalsite vlaanderen.be;
- het aantal gestructureerde productfiches beschikbaar in het kennissysteem;
- het percentage productfiches verrijkt met informatie van andere bestuursniveaus.

II.6 Milieu-informatie

In artikel 30 staat dat milieu instanties ervoor zorgen dat de milieu-informatie die relevant is voor hun taak en waarover ze beschikken, of die voor hen wordt beheerd, – in de mate van het mogelijke – geordend, accuraat, vergelijkbaar en geactualiseerd is. De door de Vlaamse Regering aangewezen milieu instanties zorgen ervoor dat milieu-informatie op een actieve, systematische en transparante manier onder de bevolking of onder de betrokken doelgroepen wordt verspreid, en op een doeltreffende manier toegankelijk wordt gemaakt. De Vlaamse Regering bepaalt welke milieu-informatie minimaal wordt verspreid en stelt nadere regels vast over de manier waarop milieu-informatie wordt verspreid en toegankelijk gemaakt.

De Vlaamse Regering heeft op 28 oktober 2005 een uitvoeringsbesluit genomen dat de actieve verspreiding van milieu-informatie meer in detail regelt. Het departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE) van de Vlaamse overheid heeft voor het hele beleidsdomein één digitaal informatiekanaal ontwikkeld: www.vlaanderen.be.

milieuinfo.be. Daarop staan ook de documenten die volgens het besluit van de Vlaamse Regering digitaal moeten worden aangeboden. De informatieverspreiding van de verschillende instanties bij milieurampen, zoals bosbranden of vogelpest, werd ook beter op elkaar afgestemd.

De resultaten van het online-onderzoek tonen aan dat maar 14% van de bevroegde communicatieambtenaren zelf verantwoordelijk is voor milieu-informatie. De milieu-informatie die door de verschillende bestuursniveaus wordt verspreid, is volgens de communicatieambtenaren geactualiseerd (41%), accuraat (38%) en geordend (35%). Op het vlak van vergelijkbaarheid scoort de milieu-informatie minder goed (24%). Als er potentiële milieurisico's zijn, wordt dat altijd (21%) of meestal gecommuniceerd (52%).

90% van de communicatieambtenaren in het kwantitatieve onderzoek is het niet eens met de stelling dat de extra eisen die verbonden zijn met milieu-informatie ook van toepassing moeten zijn voor andere informatie.

II.7 Communicatieambtenaren

II.7.1 Waarom communicatieambtenaren?

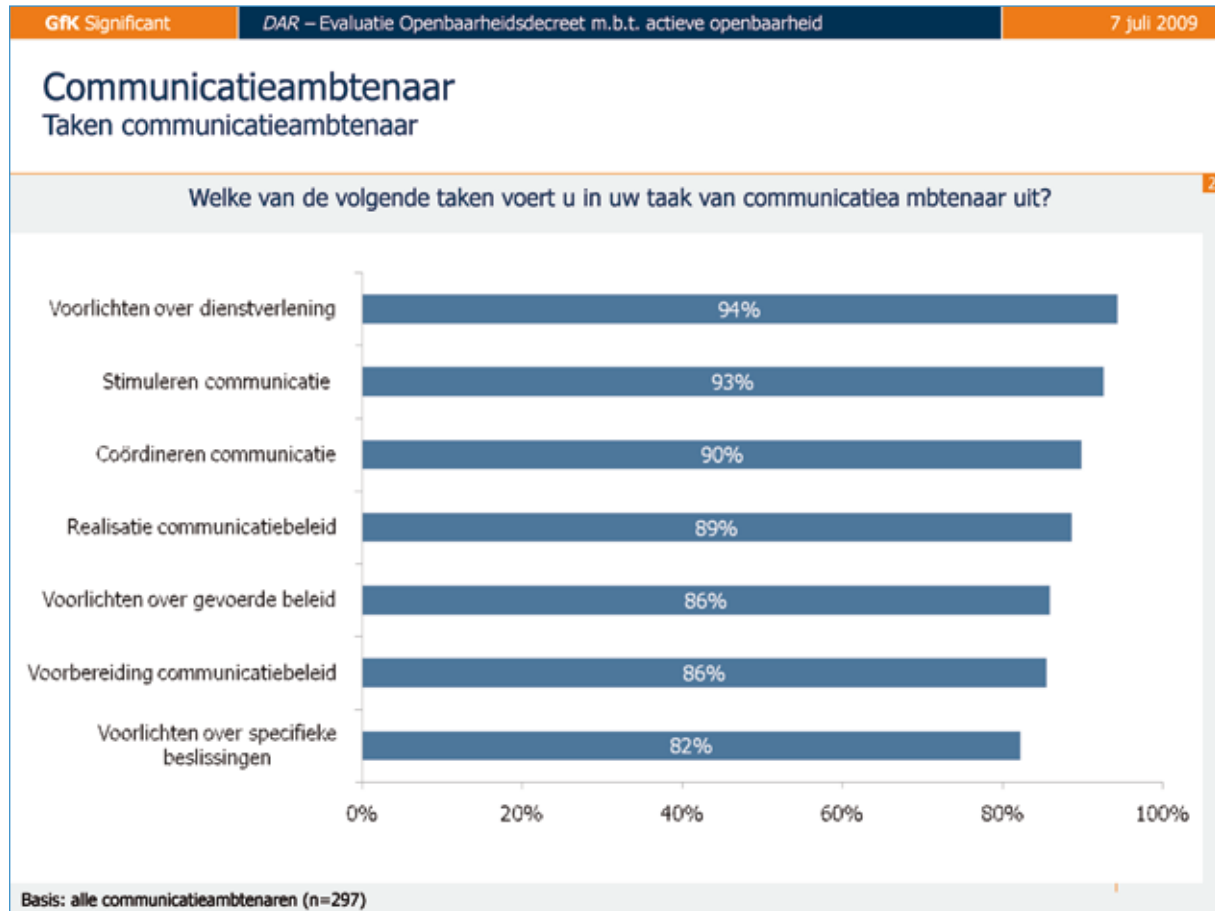
Artikel 31 handelt over het aanstellen van een communicatieambtenaar bij de verschillende entiteiten van de Vlaamse overheid, de provincies, de gemeenten en de OCMW's. Voor de OCMW's was dat in 2004 een nieuwe verplichting. Artikel 32, paragraaf 1 zegt: *De communicatieambtenaren zijn belast met de voorbereiding en realisatie van het communicatiebeleid. Zij stimuleren, coördineren en begeleiden de communicatie van de betrokken bestuursinstantie. Zij hebben onder meer de opdracht om de bevolking en de betrokken doelgroepen voor te lichten over het gevoerde beleid, over specifieke beslissingen die op hen betrekking hebben en over de dienstverlening van de betrokken bestuursinstantie.*

Het was de bedoeling van de decreetgever dat in elk van die bestuursinstanties één persoon expliciet aanspreekbaar zou zijn voor de communicatie van zijn entiteit. Hij moet het communicatiebeleid voorbereiden en realiseren. De beleidsbeslissingen worden uiteraard genomen door het politieke niveau. De communicatieambtenaar moet de communicatie stimuleren, coördineren en begeleiden. Dat betekent niet dat hij alles zelf moet uitvoeren, want in dat geval zou de communicatieambtenaar een flessenhals zijn.

Het gebruik van de term communicatie in dit artikel leidt soms tot begripsverwarring. Communicatie is immers ruimer dan actieve openbaarheid. Actieve openbaarheid is beperkt tot louter voorlichten of informeren over beleid, regelgeving en dienstverlening. Overheidscommunicatie kan echter ook gebruikt worden om beleid te realiseren of om mensen te betrekken bij de totstandkoming of bijsturing van beleid. Dagelijks lopen informeren, sensibiliseren en dialogeren uiteraard voortdurend door elkaar. De communicatieambtenaren coördineren dan ook de hele communicatie van hun entiteit, waarvan actieve openbaarheid (een zeer belangrijk) deel uitmaakt.

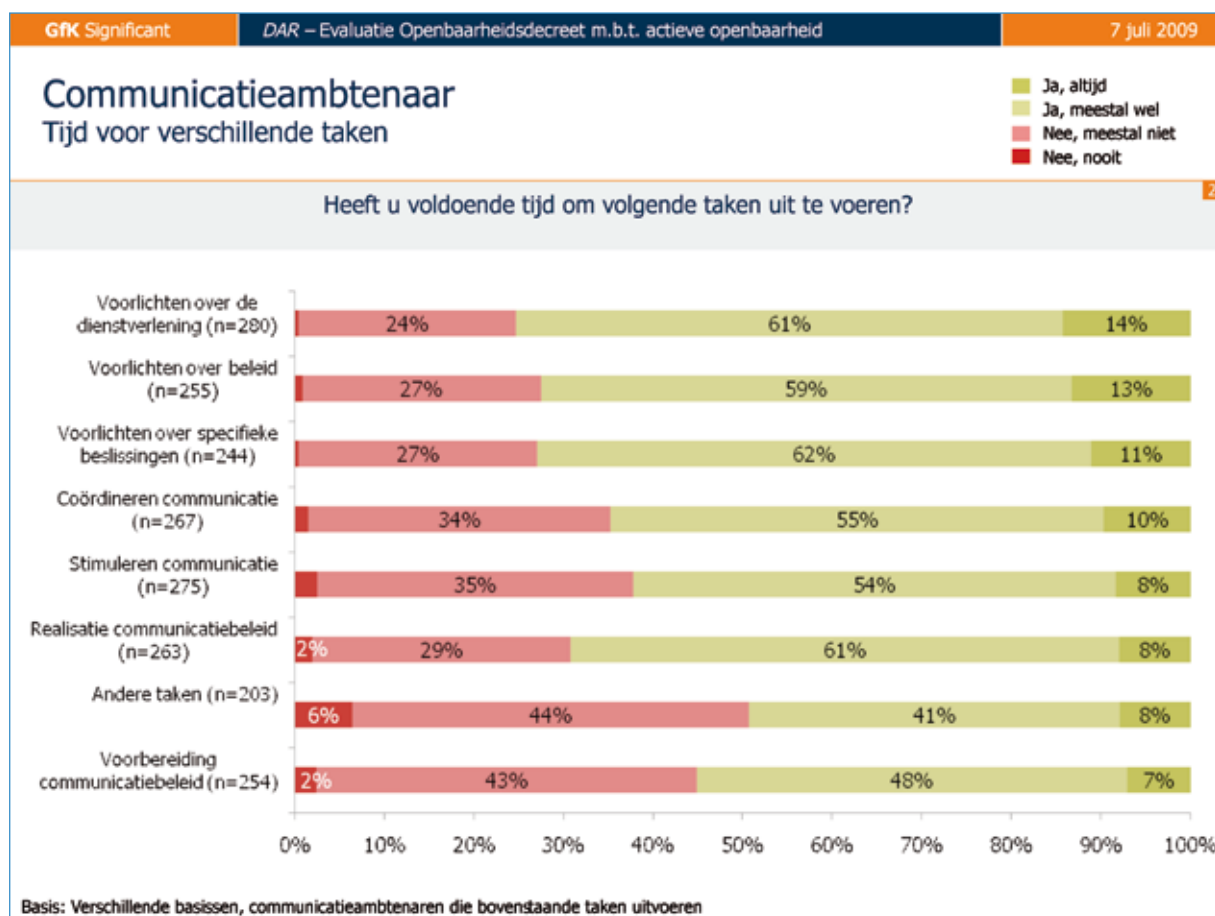
96% van de bevroegde communicatieambtenaren in de online-enquête vindt het een goede werkwijze om één officiële communicatieambtenaar per entiteit aan te wijzen.

De resultaten van de online-enquête geven aan dat de taken van de communicatieambtenaar, zoals omschreven in het decreet, in grote mate worden uitgevoerd door de communicatieambtenaren (zie grafiek 4).



Hoewel de communicatieambtenaren vinden dat ze meestal of nooit tijd (50%) hebben voor andere taken dan hun genoemde taken, is het opvallend dat er toch meer dan de helft van de beschikbare tijd aan die andere taken wordt besteed (gemiddeld 51,8% van de week). Van de taken zoals bepaald door het decreet, kunnen zij het minst tijd maken voor de voorbereiding van het communicatiebeleid (45% heeft hiervoor nooit of meestal niet voldoende tijd). 27% van de beschikbare tijd wordt besteed aan de realisatie van het communicatiebeleid (zie grafiek 5).

Grafiek 5



In artikel 32, §3 staat dat de communicatieambtenaren het recht hebben op inzage op de plaats waar alle nuttige documentatie wordt bewaard bij de betrokken bestuursinstantie of het recht om die daar op te vragen. Dat zit wel goed: 98% van de respondenten kan altijd (43%) of meestal (55%) alle nuttige documentatie inzien.

II.7.2 Communicatieambtenaren bij de Vlaamse overheid

Eind 2006, na de hervorming van de Vlaamse overheid in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid, werd er een communicatieambtenaar aangeduid bij elk Vlaams ministerie, bij elk Intern Verzelfstandigd Agentschap met rechtspersoonlijkheid (IVA) en bij elk Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA). De IVA's zonder rechtspersoonlijkheid, die allemaal deel uitmaken van een ministerie, kunnen volgens het decreet een eigen communicatieambtenaar aanduiden, maar zijn daartoe niet verplicht. De meeste deden dit wel. Vóór Beter Bestuurlijk Beleid hadden het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Openbare Instellingen elk een informatieambtenaar of voorlichtingsambtenaar (de vorige functietitel in vroegere openbaarheidsdecreten).

75% van de bevroegde communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid geeft te kennen dat ze een afzonderlijke dienst voor communicatie hebben, waar gemiddeld 4,1 voltijds equivalenten werken als communicatiemedewerker. 57% werkt voltijds als communicatieambtenaar, 32% deeltijds. De overige 11% van de respondenten zegt dat ze zelf niet de officiële communicatieambtenaar zijn. De deeltijds werkenden geven aan dat ze ongeveer de helft van hun tijd (48,4%) besteden aan hun taken als communicatieambtenaar. De titel communicatieambtenaar wordt lang niet in alle entiteiten gebruikt. Heel wat

communicatieambtenaren noemen zich pr- of communicatiemanager, communicatieverantwoordelijke, woordvoerder... In sommige entiteiten is de leidend ambtenaar de officiële communicatieambtenaar.

In het focusgroepsgesprek stipten de communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid zowel voor- als nadelen van hun officiële aanstelling aan. Dat er maar één communicatieambtenaar per departement of agentschap kan zijn, wordt in bepaalde beleidsdomeinen of entiteiten als artificieel ervaren. Het stoort dat er iemand als aanspreekpunt moet worden aangeduid, als een team van verschillende mensen de communicatietaken verdeelt.

Er is ook vaak verwarring tussen de functie van communicatieambtenaar en de functie van (pers)woordvoerder. Maar anderzijds heeft de officiële aanstelling van een communicatieambtenaar in bepaalde entiteiten tot gevolg dat communicatie serieuzer wordt genomen.

De functie-invulling is niet overal duidelijk. Er is in veel entiteiten ook nog een mentaliteitswijziging nodig om de communicatieambtenaar meer bij het management te betrekken, zodat hij snel genoeg op de hoogte is van op stapel staande communicatie-initiatieven, en niet enkel op het einde van het proces wordt ingeschakeld of enkel gevraagd wordt voor crisiscommunicatie. Bovendien zijn het management en de beleidsvoorbereiders vaak geneigd de communicatie bij zichzelf te houden, omdat ze vrezen dat de communicatieambtenaar niet genoeg op de hoogte is van alle nuances, en de inhoud dus niet correct zal weergeven.

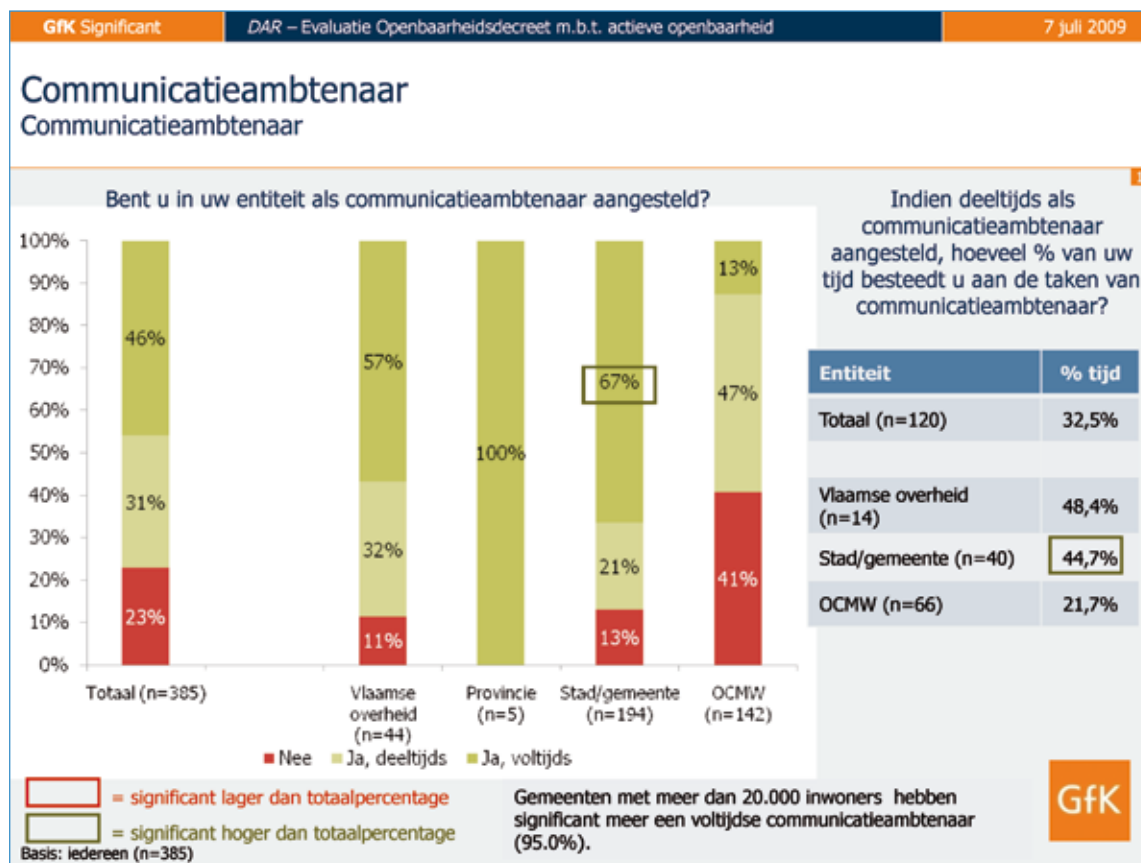
De communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid geven in de online-enquête aan dat ze bij hun communicatie veel samenwerken met andere entiteiten binnen de Vlaamse overheid: 75% werkt samen, waarvan 32% intensief tot zeer intensief. Maar amper één op de vijf werkt (zeer) intensief samen met provincies of steden en gemeenten.

In artikel 32, §4 staat dat de Vlaamse Regering nadere regels kan vaststellen voor de bevoegdheden, rechtspositie en werking van de communicatieambtenaren bij de Vlaamse overheid, en voor de coördinatie van hun activiteiten. Daarvan heeft de Vlaamse Regering gebruikgemaakt om eind 2007 een beleidsdomeinoverschrijdend communicatieoverleg in het leven te roepen. Het overleg krijgt een plaats onder het Strategisch Overlegorgaan Bestuurlijke Organisatie. Het moet vooral algemeen gesteunde voorstellen opleveren voor de beleidsvoorbereiding. Het kan de uitvoering van het communicatiebeleid mee sturen en evalueren. Om het overleg praktisch werkbaar te houden, vaardigt elk beleidsdomein één communicatieambtenaar af als effectief lid en één als vervanger. De vertegenwoordiger zorgt telkens voor afstemming met zijn collega-communicatieambtenaren binnen het eigen beleidsdomein.

Binnen de meeste beleidsdomeinen is er intussen ook een structureel communicatieoverleg tussen het departement en de agentschappen. Dat is zeker nodig. Zoals een communicatieambtenaar het in de focusgroep formuleerde: het departement zorgt in principe voor de beleidsvoorbereiding en -evaluatie, de agentschappen voor de uitvoering. Wil je over het hele proces communiceren, dan moeten ambtenaren samenwerken. Overleg moet dus samenwerking en beleid versterken.

II.7.3 Communicatieambtenaren bij de provincies

Bij de provincies stelt de provincieraad een communicatieambtenaar aan. De vijf provincies hebben allemaal een voltijdse communicatieambtenaar en een afzonderlijke communicatiedienst. De beleidsbevoegdheid ligt bij een gedeputeerde.



II.7.4 Communicatieambtenaren bij de steden en gemeenten

Bij de gemeenten stelt de gemeenteraad een communicatieambtenaar aan. Volgens de online-enquête zou 70% een communicatieambtenaar hebben. 67% daarvan werkt voltijds in die functie, de anderen cumuleren. Gemeenten met meer dan 20 000 inwoners hebben opmerkelijk vaker een voltijdse communicatieambtenaar in dienst (95%). In ongeveer de helft van de steden en gemeenten ligt de beleidsbevoegdheid voor communicatie bij de burgemeester, in de andere helft bij een schepen.

In het focusgroeps gesprek met de lokale communicatieambtenaren werd erop gewezen dat het aanduiden van een communicatieambtenaar niet genoeg is. Soms is er zomaar iemand aangeduid omdat het verplicht is; wat nog niet betekent dat die persoon daadwerkelijk met communicatie bezig is.

Bovendien moet de communicatieambtenaar ook hoog genoeg in de organisatiestructuur staan om voldoende impact te hebben. Het aanstellen van een communicatieambtenaar heeft meer impact als dat het resultaat is van een intern proces, en als de beleidsmakers overtuigd zijn van het belang van communicatie.

39% van de steden en gemeenten werkt voor hun communicatie nooit samen met andere steden of gemeenten. Maar tussen steden en gemeenten en hun OCMW's wordt er wel intensief samengewerkt. OCMW's (82%) geven aan dat ze iets meer samenwerken met de gemeenten dan omgekeerd (72%). Het gaat dan vooral om het gebruik van gemeenschappelijke communicatiekanalen en om informatie-uitwisseling tussen de diensten.

II.7.5 Communicatieambtenaren bij de OCMW's

Bij de OCMW's stelt de raad voor maatschappelijk welzijn een communicatieambtenaar aan. Uit de online-enquête valt af te leiden dat slechts 20% van de OCMW's werkelijk een communicatieambtenaar heeft. Slechts 13% van hen vervult die functie voltijds. De anderen spenderen amper 22% aan hun communicatietaken. Terwijl bij de steden en gemeenten de term 'communicatieambtenaar' goed is ingeburgerd, wordt die bij de OCMW's nauwelijks gebruikt. Vaak neemt de secretaris de communicatietaken erbij. Ofwel is die nooit officieel aangesteld als communicatieambtenaar, ofwel gebruikt hij die titel niet. 41% van de respondenten van de enquête meldt dat ze niet de officiële communicatieambtenaar zijn.

Bij 40% van de OCMW's heeft de secretaris de beleidsbevoegdheid, en bij 34% de voorzitter. Bij één vierde van de OCMW's is niet duidelijk wie de beleidsbevoegdheid voor communicatie heeft.

De OCMW's moeten nog meer werk maken van actieve openbaarheid. Ze kunnen dat doen in nauwe samenwerking met de gemeenten, die al een langere traditie hebben op vlak van actieve openbaarheid. Voor de burger komen die beide besturen vaak als één geheel over. In elk OCMW moet minstens één persoon effectief aanspreekbaar worden als 'communicatieambtenaar'. Het huidige decreet maakt het al mogelijk dat dit dezelfde persoon is als de communicatieambtenaar van de gemeente. Ook het gemeentedecreet en het OCMW-decreet laten toe om sterker gemeenschappelijk te werken en zelfs een beroep te doen op elkaars personeel.

II.8 Communicatiejaarverslag van de Vlaamse Regering

In artikel 33, §1 staat: *Jaarlijks legt de Vlaamse Regering een globaal, gecoördineerd verslag en een evaluatie van de communicatie en het communicatiebeleid van de Vlaamse ministeries, de IVA's met rechtspersoonlijkheid en de EVA's, met betrekking tot het voorbije jaar, ter kennisgeving voor aan het Vlaams Parlement.*

De afdeling Communicatie van het Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid coördineert sinds 2006 jaarlijks een verslag, bestaande uit twee delen: het eerste over het algemeen communicatiebeleid en de coördinatie, het tweede over de communicatie in de verschillende departementen en agentschappen. De communicatieambtenaren staan in voor de tekst van hun entiteit.

De deelnemers aan het focusgroeps gesprek met de communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid maakten de bedenking dat het communicatiejaarverslag in zijn huidige vorm geen echte evaluatie is zoals de decreetgever bedoelt. Het is veeleer een opsomming van initiatieven. Omdat elk stuk zo beknopt is, kun je er als communicatieambtenaar ook niet genoeg in kwijt over je eigen entiteit.

Actiepunt: Het Communicatiejaarverslag van de Vlaamse Regering wordt hervormd. Enerzijds zullen de communicatieambtenaren meer ruimte krijgen voor het verslag over hun eigen entiteit. Anderzijds zal er meer aandacht gaan naar de evaluerende functie van het jaarverslag.

II.9 Generieke aspecten en de coördinatie van het communicatiebeleid bij de Vlaamse overheid

Volgens artikel 33, §2 kan de Vlaamse Regering de Vlaamse ministeries, de IVA's met rechtspersoonlijkheid en de EVA's nadere regels opleggen voor de generieke aspecten en de coördinatie van het communicatiebeleid. 'Generieke aspecten' slaat bijvoorbeeld op een gemeenschappelijk corporate communicatie-

beleid (waarvan huisstijl een zichtbaar aspect is). In het huidige werkingsmodel van de Vlaamse overheid wordt het corporate communicatiebeleid echter niet zozeer opgelegd, maar krijgt het vorm in overleg met de verschillende departement en agentschappen.

Elke minister van de Vlaamse Regering en elke entiteit van de Vlaamse overheid is zelf bevoegd en verantwoordelijk voor zijn communicatie. De coördinatie van het communicatiebeleid is de bevoegdheid van de minister-president. Hij concretiseert dit in beleidsnota's en beleidsbrieven over de Vlaamse overheidscommunicatie. De afdeling Communicatie van het Departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid staat in voor de beleidsvoorbereiding en -uitvoering, bijvoorbeeld op vlak van persbeleid, crisiscommunicatie, reputatiemanagement... Een aantal coördinatie-taken zijn door de Vlaamse Regering expliciet aan de afdeling Communicatie toegekend: de omzendbrief van december 2006 inzake openbaarheid van bestuur duidt de afdeling Communicatie van de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid aan als coördinator voor het overleg tussen de communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid, voor het samenstellen van het globaal communicatiejaarverslag en als aanspreekpunt voor de Expertcommissie voor overheidscommunicatie, die vanuit het Vlaams Parlement toeziet op de decretale normen voor de Vlaamse overheidscommunicatie.

Actiepunt: Bij een aanpassing van het decreet op de openbaarheid van bestuur moet de nadruk gelegd worden op het belang van samenwerking en overleg in de wijze waarop invulling gegeven wordt aan een gemeenschappelijk gedragen corporate communicatiebeleid in het geheel van de Diensten van de Vlaamse Overheid."

II.10 Contactgegevens dossierbehandelaar op briefwisseling

In artikel 34 staat: Elke briefwisseling die uitgaat van een bestuursinstantie bevat de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier.

Hoewel bijna in alle gevallen de naam (89% altijd + 10% meestal = 99%) en het telefoonnummer (86% altijd + 13% meestal = 99%) van de verantwoordelijke persoon wordt vermeld in de briefwisseling, wordt het adres (84%) en vooral de functie (81%) van de verantwoordelijke persoon minder vermeld. Dat blijkt uit de online-enquête bij de communicatieambtenaren.

II.11 Andere suggesties voor verbetering van het decreet?

II.11.1 Algemene tevredenheid van de communicatieambtenaren over het luik actieve openbaarheid van het decreet

In het online-onderzoek en bij de focusgroeps gesprekken met de communicatieambtenaren, werd er ook gepeild naar de algemene tevredenheid over het decreet over de openbaarheid van bestuur inzake actieve openbaarheid.

95% van de ondervraagde communicatieambtenaren is tevreden over het openbaarheidsdecreet; over actieve openbaarheid is slechts 14% uiterst tevreden. Bij de steden en gemeenten zijn ze het meest tevreden (96%), de OCMW's zijn het minst tevreden (9% is ontevreden).

II.11.2 Graag duidelijker en concreter

De sterkte van het decreet openbaarheid van bestuur, vinden de respondenten, is dat het tenminste een decreet is dat expliciet gaat over overheidscommunicatie. Het kan wel nog duidelijker en concreter. Nu is het bijvoorbeeld niet duidelijk dat actieve openbaarheid 'maar' een deel is van alle 'communicatie': die begrippen worden niet gedefinieerd of verklaard. Je moet al een heel aandachtige lezer zijn om niet een en ander door elkaar te halen. Waar precies de grens ligt tussen passieve en actieve openbaarheid, is ook niet voor iedereen duidelijk (zie 11.4). Voor een burger zijn actieve openbaarheid en passieve openbaarheid moeilijke termen. Zijn 'inzagerecht in bestuursdocumenten' versus 'informatie/communicatie' geen betere termen?

Concrete richtlijnen voor een goede praktijk, goede voorbeelden of normen voor een goede actieve openbaarheid zouden ook welkom zijn.

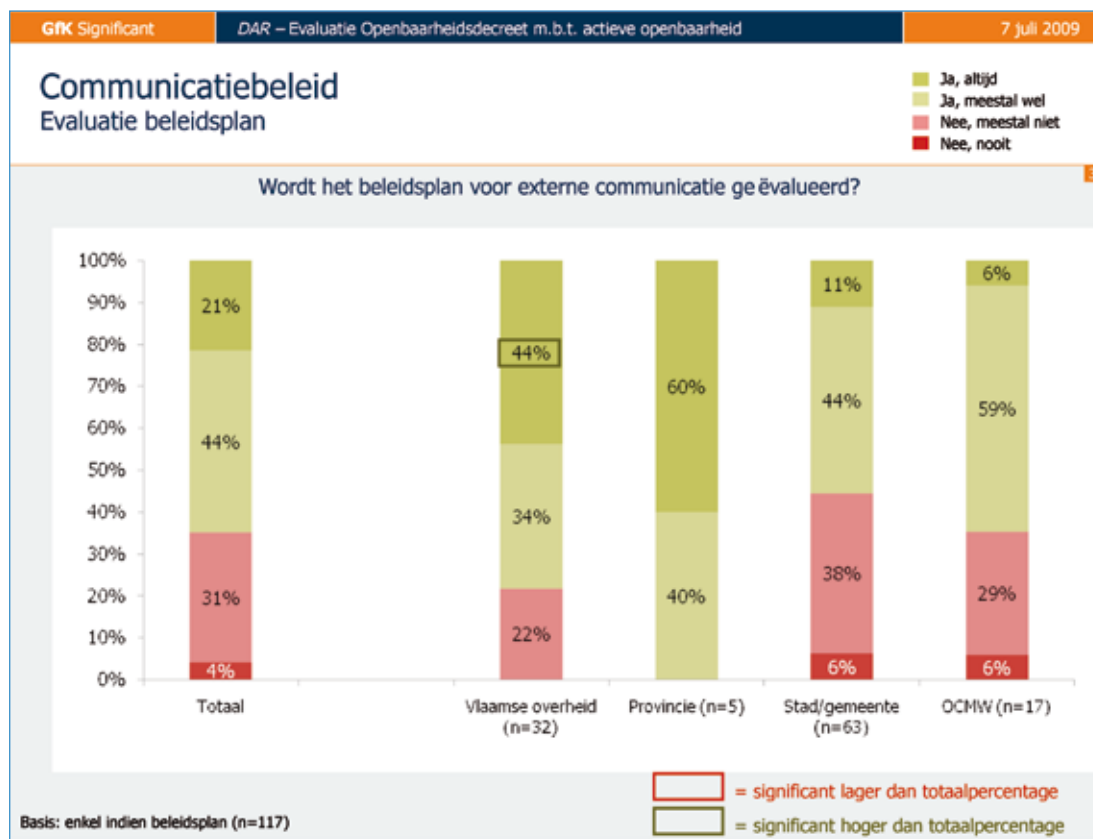
Het verschil tussen de begrippen actieve openbaarheid en communicatie moet expliciet verduidelijkt worden in het decreet.

II.11.3 Geen extra verplichtingen gewenst

De communicatieambtenaren zelf vinden extra verplichtingen in het decreet niet zinvol. Een concreet voorbeeld is het al dan niet decretaal verplichten van communicatie(beleids)planning. De overgrote meerderheid (66%) van de communicatieambtenaren is voorstander van het maken van een beleidsplan Communicatie en van het evalueren daarvan, maar vindt het niet zinvol om bestuursinstanties daartoe decretaal te verplichten (16% is voorstander van een decretale verplichting).

Via de online enquête gingen we ook de bestaande toestand na. Vooral de hogere besturen hebben een beleidsplan voor externe communicatie: Vlaamse overheid (73 %) en provincies (100 %) tegenover 33 % van de steden en gemeenten en slechts 12 % van de OCMW's. Gemeenten met meer dan 20.000 inwoners hebben significant meer een beleidsplan (50 %). Wie een beleidsplan voor externe communicatie heeft, evalueert het in bijna twee derde van de gevallen (65 %) ook meestal of altijd. In de steden en gemeenten wordt het beleidsplan het minst geëvalueerd (55 %). (zie grafiek 7)

Grafiek 7



Ook voor specifieke bevoegdheden worden er bij de verschillende bestuursniveaus communicatieplannen opgesteld (24%). De entiteiten die specifieke plannen hebben, stellen die ook vaak op: vooral bij de Vlaamse overheid (85%) en de OCMW's (85%) worden die plannen gemaakt voor bevoegdheden zoals cultuur, welzijn en sociale zaken, milieu en huisvuil, jeugd en ouderzorg ...

II.11.4 Ondersteuning, netwerking en professionalisering van de communicatieambtenaren

De communicatieambtenaren vragen naar meer ondersteuning en zij wijzen erop dat in het decreet de nadruk ligt op de instrumenten, de input, maar er zijn ook stimulansen nodig voor een betere output. Zij verwijzen naar steunpunten in andere sectoren, zoals de culturele sector (Locus), de bibliotheeksector (VCOB) of het lokaal jeugdbeleid. Het is belangrijk om ook in de sector van de overheidscommunicatie stimulansen inzake ondersteuning, netwerking en professionalisering uit te bouwen. Daarom is het aangegeven om de bestaande instrumenten verder aan te wenden om vorming, professionalisering en netwerkvorming verder te verankeren, zonder dat hiervoor een afzonderlijk steunpunt noodzakelijk is.

Er bestaat reeds netwerkvorming en uitwisseling tussen de communicatieambtenaren, onder andere ondersteund door een ledenvereniging. Samenwerking tussen de communicatieambtenaren om zich verder te professionaliseren is uitermate nuttig.

II.11.5 De verhouding tussen actieve en passieve openbaarheid

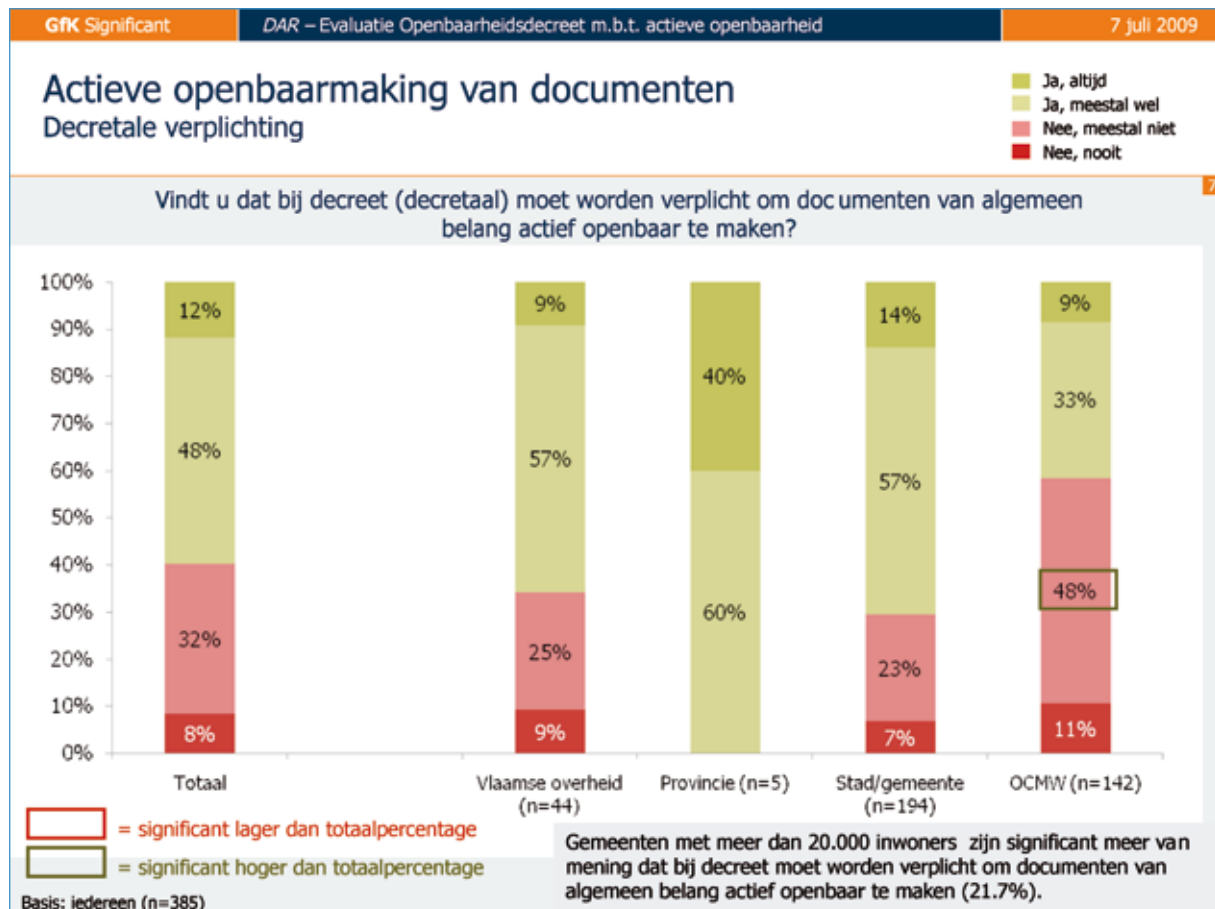
Ten slotte wijzen de communicatieambtenaren erop dat de termen actief en passief geformuleerd zijn vanuit de overheid, niet vanuit het oogpunt van de burger: het is de overheid die passief een vraag ontvangt

of actief communiceert. De grens tussen beide is niet voor iedereen duidelijk. Valt een courante informatievraag onder passieve openbaarheid (omdat de burger ze stelt) of onder actieve openbaarheid (omdat de overheid die informatie in elk geval openlijk ter beschikking stelt)? En moet die vraag dan geregistreerd worden of niet? (Zie ook 11.2 over verduidelijking.)

Vanuit het oogpunt van de communicatieambtenaren moeten hun overheden eerst en vooral inzetten op actieve openbaarheid: als de overheid haar burgers al goed informeert op eigen initiatief, dan is de mogelijkheid om bestuursdocumenten in te zien eigenlijk nog slechts een ‘vangnet’.

In de online-enquête werd ook gevraagd of de communicatieambtenaren het wenselijk vinden dat overheidsinstellingen zoveel mogelijk documenten actief openbaar zouden maken, zodat burgers minder inzage moeten vragen in bestuursdocumenten. Globaal genomen is 71% van de communicatieambtenaren hier voorstander van (10% vindt dat dit inderdaad altijd moet gebeuren). Ze vinden het nog belangrijker dat documenten van algemeen belang zoals notulen, verslagen, wetgevende teksten en reglementen actief openbaar worden gemaakt: 83% van de communicatieambtenaren vindt dat belangrijk, vooral de stedelijke en gemeentelijke communicatieambtenaren (91%). Ze zijn wel genuanceerder als er gevraagd wordt of dit ook decretaal moet worden verplicht: amper 12% vindt van wel, 48% vindt dat dit meestal moet verplicht zijn en 40% is tegenstander van de verplichting. In het bijzonder zijn de OCMW-communicatieambtenaren er geen voorstander van: 59% is tegenstander van een eventuele verplichting tot het actief openbaar maken van documenten van algemeen belang. (Zie grafiek 8.)

Grafiek 8



De verschillende bestuursinstanties moeten zoveel mogelijk documenten van algemeen belang actief openbaar maken zodat burgers minder inzage moeten vragen in bestuursdocumenten.

III: CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN, ACTIEPUNTEN EN VOORSTELLEN TOT DECREETSWIJZIGING IN VERBAND MET HET OPENBAARHEIDSDE- CREET VAN 26 MAART 2004

1. de passieve openbaarheid van bestuur

Algemene conclusies uit de gehouden onderzoeken en opgedane ervaringen

- Op het vlak van de toepassing van het decreet lijken er weinig of geen problemen te rijzen. Dat blijkt zowel uit de bevraging die bij de diverse bestuursinstanties werd gehouden als uit de ervaringen van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur. Er wordt wel met meer dan gewone belangstelling uitgekeken naar het standpunt dat de Raad van State zal innemen over de houding van de beroepsinstantie tegenover de invulling van het begrip bestuursinstantie in verband met de **vrije onderwijsinstellingen**. Momenteel is daarover een beroep tot nietigverklaring aanhangig bij de Raad van State.
- Via **andere (sectorale) wetgevende initiatieven** zou er niet ingegrepen mogen worden in het toepassingsgebied van het Openbaarheidsdecreet, zoals onlangs in de onderwijssector en eerder in de regelgeving over maritiem recht. Dat **schaadt** ongetwijfeld de **transparantie** van de hele openbaarheidsreglementering. De gebruikers (zowel de instanties als de burgers) moeten nu verschillende wetgevende teksten naast elkaar leggen om een exacte inschatting te kunnen maken van een concreet openbaarheidsverzoek. Een van de fundamentele uitgangspunten van het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 is echter één transparante en uniforme openbaarheidsregeling die geldt voor alle bestuursinstanties in Vlaanderen. Bovendien zetten dergelijke voorbeelden andere beleidsdomeinen er mogelijk toe aan om een vergelijkbaar initiatief te nemen, waardoor het principe van openbaarheid van bestuur verder uitgehold dreigt te worden.
- Uit de bevraging blijkt dat met betrekking tot de in het decreet voorgeschreven termijnen (beslissings- en uitvoeringstermijnen) er zich geen noemenswaardige problemen voordoen. De gebruikers beschouwen de **gehanteerde termijnen** in het Openbaarheidsdecreet als **haalbaar**.
- Uit het onderzoek blijkt dat er geen problemen zijn met de **beroepsprocedure** inzake passieve openbaarheid. Aanpassingen in dat verband zijn dus niet aan de orde. Het voorstel dat her en der werd gedaan om een adviesbevoegdheid te geven aan de beroepsinstantie kan onmogelijk bijgetreden worden. Dat zou de onafhankelijkheid en de neutraliteit van de beroepsinstantie in het gedrang brengen.
- Het lijkt **niet aangewezen om nieuwe uitzonderingen in te voegen**. Alle beschermenswaardige informatie wordt immers door de bestaande uitzonderingen voldoende afgeschermd, zoals is gebleken uit het onderzoek en uit de ervaringen van de beroepsinstantie. Bovendien sluit het zeer recente verdrag van de Raad van Europa over de toegang tot officiële documenten perfect aan bij het Openbaarheidsdecreet, ook wat de uitzonderingsgronden betreft. Wel moet de suggestie om in een extra uitzonderingsgrond te voorzien voor de onderwijssector (pedagogisch belang van de scholen in het kader van het gelijkheidsbeleid) nog nader worden onderzocht. Ook uit het rechtsvergelijkende onderzoek door professor Schram blijkt dat de uitzonderingsgronden in de reglementeringen van onze buurlanden Nederland en Frankrijk zeer vergelijkbaar zijn met de uitzonderingsgronden in het Openbaarheidsdecreet.

Concrete actiepunten

- De bestuursinstantie waaraan het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek werd gericht, neemt vaak geen beslissing (stilzwijgende weigering). Daarnaast **vermelden** bestuursinstanties bij een (gedeeltelijke) negatieve beslissing niet altijd dat er een **beroepsmogelijkheid** is en welke de voorwaarden daarvan zijn, zoals bepaald in artikel 35 van het Openbaarheidsdecreet. Het is aangewezen om op de website rond openbaarheid van bestuur deze **decretale verplichting** nog eens **extra in de verf** te zetten.
- Over de uitzonderingsgronden rond passieve openbaarheid van bestuur hebben de betrokken instanties soms nog wat vragen. Om tegemoet te komen aan de verzuchtingen van heel wat instanties, kan wat meer duiding gegeven worden bij de **interpretatie van sommige uitzonderingsgronden** op de website rond openbaarheid van bestuur, wat perfect mogelijk is aan de hand van de uitspraken van de beroepsinstantie. Een belangrijk aandachtspunt daarbij is wel dat de individuele uitspraken van de beroepsinstantie niet veralgemeend mogen worden, want elk geval moet in concreto beoordeeld worden.
Daarom zal er concreet werk van gemaakt worden om een **zoekrobot en/of thesaurus te installeren voor het consulteren van de beslissingen van de beroepsinstantie**. Dat is zeker mogelijk, bijvoorbeeld op basis van trefwoorden en de diverse artikelen van het Openbaarheidsdecreet.
- Uit het onderzoek blijkt dat heel wat **instanties de ingediende verzoeken niet goed of onvoldoende registreren** (ondanks de decretale verplichting daartoe). Uit de grootschalige enquête blijkt dat er behoefte is aan een soort van modelregister op de website, waardoor de bestuursinstanties op een meer eenvormige wijze kunnen registreren. Dergelijk **modelregister** zal dan ook in de nabije toekomst aangeboden worden op de website rond openbaarheid van bestuur (www.vlaanderen.be/openbaarheid).

Voorstellen tot wijzigingen aan het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004

- **Gemeenten en OCMW's** kunnen voortaan ook **IVA's** en **EVA's** oprichten: die mogelijkheid is duidelijk opgenomen in het nieuwe Gemeentedecreet en het nieuwe OCMW-decreet. Voor de gemeentelijke agentschappen lijken er geen problemen te rijzen, aangezien ze onder de toepassing vallen van artikel 4, §1, 5°, van het Openbaarheidsdecreet: andere gemeentelijke instellingen. Voor de OCMW's zijn die agentschappen niet uitdrukkelijk opgenomen in artikel 4, §1,7°. Ze vallen wel onder de toepassing van artikel 4, §1, 10°, (restcategorie van instanties), maar voor de duidelijkheid en de eenvormigheid is het raadzaam om voor de OCMW's een vergelijkbare bepaling op te nemen als voor de gemeenten. Daardoor zal er geen enkele discussie meer mogelijk zijn omtrent de toepasbaarheid van het Openbaarheidsdecreet op de agentschappen van gemeenten en OCMW's.
- De indieners van beroepschriften voegen vaak niet de noodzakelijke stukken bij hun verzoekschrift. Aan artikel 22 van het Openbaarheidsdecreet kan een bepaling toegevoegd worden over de verplichting om **essentiële stukken bij het beroepschrift te voegen**. Aangezien die stukken onontbeerlijk zijn voor de beroepsinstantie bij de afhandeling van een beroepschrift, kan artikel 22 vastleggen dat de beroepstermijn pas begint te lopen als die stukken zijn ingediend. De beroepsinstantie verliest nu vaak kostbare tijd om die stukken in handen te krijgen.
- Er dient uiteraard de nodige aandacht besteed te worden aan de zeer recente **opmerkingen vanuit de Europese Commissie** over de **omzetting van de Europese richtlijn 2003/4/EG** in onze

interne regelgeving. Daardoor kunnen bepaalde bijstellingen van het Openbaarheidsdecreet alsnog noodzakelijk worden, ook wat betreft de uitzonderingsgronden. Een gemengde werkgroep, waarin ook federale ambtenaren en ambtenaren van de andere gewesten zitten, zal dat verder uitklaren. Er zal in eerste instantie getracht worden om de opmerkingen van de Europese Commissie te weerleggen aan de hand van een gezamenlijke nota (in samenspraak met de federale overheid en de andere gewesten) met een uitgebreide argumentatie ter verdediging van de huidige bepalingen uit het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004. Afhankelijk van de reactie vanuit de Europese Commissie, zal dan beslist worden of een aantal wijzigingen worden doorgevoerd in het Openbaarheidsdecreet.

Het is dan ook aangewezen om de hiervoor **gesuggereerde wijzigingen aan het Openbaarheidsdecreet slechts effectief voor te stellen op het ogenblik dat er volledige duidelijkheid is aangaande het standpunt dat de Europese Commissie zal innemen** inzake de bemerkingen van de Vlaamse overheid met betrekking tot de gesignaleerde pijnpunten rond de omzetting van de Europese Richtlijn (openbaarheid bij milieu-informatie) in onze interne decreetgeving. De wijzigingen die worden voorgesteld aan het decreet naar aanleiding van dit evaluatierapport zijn immers niet van die aard dat deze hoogdringend moeten worden doorgevoerd. Het verdient aanbeveling om deze dan mee op te nemen bij een eventuele noodzakelijke herziening van het Openbaarheidsdecreet in opdracht van de Europese Commissie. In de komende maanden zal hierover meer duidelijkheid moeten verschaft worden.

2. de actieve openbaarheid van bestuur

Algemene conclusies uit de gehouden onderzoeken en opgedane ervaringen

- De **verstaanbaarheid** van al haar informatie en communicatie blijft een aandachtspunt voor de overheid. Ze moet vooral waken over de verstaanbaarheid van haar correspondentie.
- De overheid moet **tijdig en systematisch informeren**: al van bij het begin van een beleids-, regelgevings- of dienstverleningsproces moet het communicatieaspect mee overdacht worden, en systematisch worden gevolgd.
- De verschillende bestuursniveaus moeten **de burger meer en systematischer informeren over zijn recht om bestuursdocumenten** in te zien.
- De OCMW's moeten nog meer werk maken van actieve openbaarheid. Ze kunnen dat doen in nauwe samenwerking met de gemeenten, die al een langere traditie hebben op vlak van actieve openbaarheid. Voor de burger komen die beide besturen vaak als één geheel over. In elk OCMW moet minstens één persoon effectief aanspreekbaar worden **als 'communicatieambtenaar'**. Het huidige decreet maakt het al mogelijk dat dit dezelfde persoon is als de communicatieambtenaar van de gemeente. Ook het gemeentedecreet en het OCMW-decreet laten toe om sterker gemeenschappelijk te werken en zelfs een beroep te doen op elkaars personeel.
- Er bestaat reeds netwerkvorming en uitwisseling tussen de communicatieambtenaren, onder andere ondersteund door een ledenvereniging. **Samenwerking** tussen de communicatieambtenaren om zich verder te professionaliseren is uitermate nuttig.
- De verschillende bestuursinstanties moeten **zoveel mogelijk documenten van algemeen belang actief openbaar maken** zodat burgers minder inzage moeten vragen in bestuursdocumenten.

- De overheid moet nog meer aandacht besteden aan het informeren van de **lagere sociale klassen, jongeren en vrouwen**. Die doelgroepen stellen zich veel passiever op ten opzichte van overheidscommunicatie, waardoor zij soms uit de boot vallen.
- De overheid moet zo vaak mogelijk proactief **gepersonaliseerde informatie bezorgen aan individuele belanghebbenden**: informatie die op hun specifieke situatie van toepassing is en die hen concreet voorthelpt. Ze moet daarbij gebruikmaken van de gegevens die ze al in haar bezit heeft, met respect voor de privacywetgeving. Vooral de lagergeschoolden hebben behoefte aan een meer persoonlijke aanpak.
- De overheid moet niet alleen basisinformatie ter beschikking stellen, ze moet de informatiezoeker **ook begeleiden tijdens zijn hele zoekproces**.

Concrete actiepunten

- Het Contactpunt Vlaamse Infolijn (CPVI) en de lokale besturen werken verder aan de realisatie van een volwaardig gezamenlijk bestand met wegwijs- en eerstelijnsinformatie. Het CPVI stelt de informatie uit haar kennissysteem trapsgewijs open naar andere diensten binnen de Vlaamse overheid, de lokale besturen, andere bestuursniveaus en de hele bevolking. **Jaarlijks rapporteert het CPVI over de voortgang** aan de hand van:
 - het percentage beschikbare antwoordscripts in het kennissysteem dat wordt aangeboden op de portaal-site vlaanderen.be;
 - het aantal gestructureerde productfiches beschikbaar in het kennissysteem;
 - het percentage productfiches verrijkt met informatie van andere bestuursniveaus.
- Het **Communicatiejaarverslag van de Vlaamse Regering wordt hervormd**. Enerzijds zullen de communicatieambtenaren meer ruimte krijgen voor het verslag over hun eigen entiteit. Anderzijds zal er meer aandacht gaan naar de evaluerende functie van het jaarverslag.

Voorstellen tot wijzigingen aan het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004

- Bij een aanpassing van het decreet op de openbaarheid van bestuur moet de nadruk gelegd worden op het **belang van samenwerking en overleg** in de wijze waarop invulling gegeven wordt aan een gemeenschappelijk gedragen **corporate communicatiebeleid** in het geheel van de Diensten van de Vlaamse Overheid.
- Het verschil tussen de **begrippen actieve openbaarheid en communicatie moet expliciet verduidelijkt worden** in het decreet.

BIJLAGE

VERSLAG OVER DE TOEPASSING VAN DE EUROPESE RICHTLIJN 2003/4/EG OVER DE TOEGANG VAN HET PUBLIEK TOT MILIEU-INFORMATIE EN DE OPGEDANE ERVARINGEN IN HET VLAAMSE GEWEST

(ZIE P. 21 VOOR DE ACHTERGROND EN HET VERBAND MET HET OPENBAARHEIDSDECREET).

1. Algemene omschrijving

Geef een samenvatting van de toepassing van de richtlijn, met name op nationaal en regionaal niveau.

In het Vlaamse Gewest wordt de toegang tot milieu-informatie gewaarborgd door de algemene regeling inzake openbaarheid van bestuur. Volgens deze regelgeving is elke (overheids-)instantie verplicht om aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten (al dan niet met milieu-informatie) openbaar te maken door er inzage in te verlenen, er uitleg over te verschaffen of er een afschrift van te overhandigen (art. 7, tweede lid, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur). Hoewel in het decreet enkele specifieke bepalingen inzake milieu(-informatie) zijn opgenomen, voornamelijk inzake de uitzonderingsgronden, is de procedure voor de aanvraag en de behandeling van verzoeken om milieu-informatie dezelfde als deze voor niet-milieu-informatie. De regelgeving is hierdoor eenvoudig en transparant, zowel voor de burger als voor de overheid.

Deze regelgeving is van toepassing op alle “instanties” binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap, dus ook bijvoorbeeld op gemeenten en provincies. Daarnaast moet de Vlaamse overheid verplicht rekening houden met de overeenstemmende federale regelgeving, wat de uitzonderingen voor federale materies betreft (bijvoorbeeld nationale defensie).

Het openbaarheidsdecreet vormt ook de kapstok voor de regeling inzake het verspreiden van milieu-informatie.

Aan Richtlijn 2003/4/EG werd in het Vlaamse Gewest uitvoering gegeven via volgende regelgeving:

- Decreet van 26.03.2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, B.S., 01.07.2004, err. B.S., 18.08.2004, gewijzigd bij het Decreet van 27.04.2007 betreffende het hergebruik van overheidsinformatie, B.S., 05.11.2007 (hierna: “openbaarheidsdecreet”).
- Besluit van de Vlaamse Regering van 19.07.2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, B.S., 05.11.2007.
- Omzendbrief VR 2006/26 betreffende openbaarheid van bestuur, B.S., 23.03.2007.
- Decreet van 05.04.1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), B.S., 03.06.1995, inzonderheid art. 2.1.4.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 28.10.2005 betreffende de verspreiding van milieu-informatie, B.S., 30.11.2005.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 28.07.1995 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot het milieurapport en het gewestelijk milieubeleidsplan, B.S., 27.10.1995.
- Decreet van 21.10.1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet), B.S., 10.01.1998, inzonderheid afdeling 2 van hoofdstuk III.
- Besluit van de Vlaamse Regering van 06.02.1991 houdende vaststelling van het Vlaams Reglement betreffende de milieuvergunning, (Vlarem I), B.S., 26.06.1991, inzonderheid hoofdstuk IX Bekendmaking en Toegang tot Milieu-informatie.

2. Opgedane ervaringen

Omschrijf, uitgaande van uw ervaringen, welke tot nu toe de positieve en negatieve effecten zijn van de toepassing van de richtlijn (bijvoorbeeld, toegenomen betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld/belanghebbenden bij specifieke milieukwesties, hetgeen het besluitvormingsproces en de uitvoering van de aansluitende beslissingen heeft vergemakkelijkt, administratieve last, enz.).

Aangezien het recht op toegang tot milieu-informatie reeds geruime tijd bestond vóór de inwerkingtreding van de richtlijn, zijn er geen specifieke (nieuwe) positieve of negatieve gevolgen die rechtstreeks voortvloeien uit de toepassing van de richtlijn.

Wel kan in het algemeen vastgesteld worden dat er bij de administraties steeds meer belang wordt gehecht aan het recht op toegang tot bestuursdocumenten. Dit vertaalt zich in een toenemende werklust bij de overheid.

- * Zo kent het aantal beroepen dat ingediend wordt tegen weigeringen van openbaarmaking van bestuursdocumenten een stijgende lijn.
- * De verplichte belangenafweging in concreto bij de toepassing van de uitzonderingsgronden bemoeilijkt enerzijds het beslissingsproces inzake verzoeken tot openbaarheid maar leidt anderzijds tot beter overwogen beslissingen.
- * In bepaalde uitzonderlijke gevallen lijken de verzoekers er ten onrechte uit te gaan van een onbeperkt, absoluut recht op openbaarheid van bestuursdocumenten en bestoken zij de overheid systematisch met verzoeken tot afschrift van omvangrijke documenten, waardoor een continue overlast ontstaat voor de instantie waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt. Zo heeft de beroepsinstantie al enkele keren moeten vaststellen dat verzoeken kennelijk onredelijk waren en er sprake was van misbruik van recht.
- * Door het belang dat de richtlijn hecht aan de elektronische verspreiding van milieu-informatie, wordt steeds meer milieu-informatie op actieve wijze beschikbaar gesteld via websites (zie antwoord onder vraag 8).

3. Definities (artikel 2)

3.1 Heeft u moeilijkheden ondervonden bij het interpreteren en beheren van de definitie van ‘milieu-informatie’?

Zoals reeds gesteld bestaat er in het Vlaamse Gewest een zeer verregaande integratie van openbaarheid van milieu-informatie en andere informatie. Het is dan ook slechts in enkele welbepaalde gevallen relevant of het om aanvragen tot milieu-informatie dan wel om andere informatie gaat.

In het openbaarheidsdecreet bevat de definitie van “milieu-informatie” alle elementen die terug te vinden zijn in de definitie van de richtlijn; waar mogelijk werd gebruik gemaakt van begrippen die reeds in andere regelgeving zijn gedefinieerd. De ruime definitie in het decreet luidt als volgt:

“informatie betreffende:

- a) *het milieu;*
- b) *maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu, alsook de analyses en evaluaties ervan die relevant zijn voor de maatregelen en activiteiten, bedoeld in e);*
- c) *de druk die de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), veroorzaken op het milieu via de factoren van milieuverstorend zoals verontreinigingsfactoren;*

- d) *de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens en de effecten daarop, telkens voor zover ze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van het milieu, de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), of de verstoringfactoren, bedoeld in c);*
- e) *maatregelen en activiteiten die tot doel hebben het milieu en de elementen, bedoeld in d), in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen, of druk op het milieu te voorkomen, te beperken of te compenseren, alsook de analyses en evaluaties ervan.”*

In de Memorie van Toelichting bij het openbaarheidsdecreet (Vlaams Parlement, Stuk 1732 (2002-2003) – Nr. 1) worden deze definitie en de elementen ervan nader omschreven en wordt tevens ingegaan op de afstemming ervan met de definitie in de richtlijn.

3.2 Geef, in overeenstemming met uw nationale/regionale situatie, voorbeelden van instanties die vallen onder de bepalingen in artikel 2, lid 2, onder b) “een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu.” en onder c) “een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten met betrekking tot het milieu verleent”.

Geef, indien van toepassing, suggesties voor het verduidelijken van de betekenis van ‘overheidsinstantie’. Het openbaarheidsdecreet is van toepassing zowel op (algemene) “bestuursinstanties” als op “milieu-instanties”, waarbij elke bestuursinstantie ook een milieu-instantie is. Het toepassingsgebied *ratione personae* is zeer ruim en omvat ondermeer de vrije onderwijsinstellingen, de vrije universiteiten, Gimvindus, de lokale overlegplatforms, enz.

Een specifiek voorbeeld van een instantie die valt onder de bepalingen in artikel 2, lid 2, b) of c) is de N.V. Aquafin: een privaatrechtelijk bedrijf dat in opdracht van het Vlaamse Gewest de zuivering van de oppervlaktewateren in de praktijk brengt. Aquafin is verantwoordelijk voor de uitbouw en het beheer van de waterzuivering op gewestelijk niveau. Ze ontwerpt, bouwt en exploiteert bovengemeentelijke rioleringen, pompstations en rioolwaterzuiveringstations.

3.3 Heeft u nog andere opmerkingen wat betreft de praktische toepassing van artikel 2?

4. Toegang tot milieu-informatie (artikel 3)

4.1 Welke zijn de praktische regelingen als bedoeld in artikel 3, lid 5, onder c) getroffen door met name nationale en regionale overheden? Geef voorbeelden van deze praktische regelingen.

- * *Overeenkomstig art. 31 van het openbaarheidsdecreet moeten bij elk departement van de Vlaamse overheid, bij elk intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, bij elk extern verzelfstandigd agentschap, de provincies, de gemeenten en de O.C.M.W.'s communicatieambtenaren aangesteld worden. De lijst van communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid is raadpleegbaar op: <http://koepel.vonet.be/nlapps/docs/default.asp?fid=741>.*
- * *De Vlaamse overheid moet een gezamenlijk bestand uitbouwen met wegwijsinformatie en eerstelijnsinformatie van en over alle bestuursinstanties. De wegwijsinformatie geeft aan waar de informatiezoeker terecht kan hetzij voor informatie over een bepaald onderwerp, hetzij voor de behandeling van een probleem of administratieve procedure.*

Eerstelijnsinformatie is niet-dossiergebonden basisinformatie die op een eenvoudige manier verstrekt wordt. Het databestand is vrij en gratis toegankelijk voor eenieder, zowel digitaal als via de loketten van de overheidsinstanties (art. 29, § 1 openbaarheidsdecreet).

Dat interbestuurlijke gegevensbestand moet de versnipperde informatie over de dienstverlening van de verschillende besturen samenvoegen tot een geïntegreerd geheel. Het feitelijke doel van het interbestuurlijke gegevensbestand, dat intussen werd omgedoopt tot interbestuurlijke dienstencatalogus, is dat burgers en bedrijven bij elk overheidsniveau (gemeente, provincie, Vlaamse overheid) kunnen aankloppen om betrouwbaar en eenduidig te worden geïnformeerd over de diensten en producten die ze nodig hebben.

- * *Het Contactpunt Vlaamse Infolijn treedt op als het centrale punt waar burgers, bedrijven en organisaties terecht kunnen voor alle interacties met de overheid, onder meer via het gratis nummer 1700 en de portaalsite van de Vlaamse overheid, www.vlaanderen.be. Daarnaast ondersteunt het Contactpunt Vlaamse Infolijn de Vlaamse overheidsdiensten in hun voorlichtingsfunctie. 1700 biedt aan burgers, bedrijven en organisaties vier soorten informatie: wegwijsinformatie, eerstelijnsinformatie, actualiteitsinformatie en statusinformatie dossiers (dit is informatie over de voortgang van persoonlijke dossiers).*
- * *Als de aanvrager gebruik wenst te maken van zijn recht op consultatie ter plaatse, dan wordt de plaats, de datum en het tijdstip van inzage vastgelegd in overleg tussen de instantie en de aanvrager (art. 20, § 3, tweede lid openbaarheidsdecreet).*

4.2 Hoe wordt ervoor gezorgd dat het publiek voldoende voorgelicht wordt over de rechten die het geniet als bedoeld in de laatste alinea van artikel 3, lid 5?

Iedere overheidsinstantie is wettelijk verplicht het publiek voor te lichten over de rechten die het krijgt inzake toegang tot informatie (art. 28, § 1 DOB).

De website www.vlaanderen.be/openbaarheid bevat terzake heel wat nuttige informatie voor de burger, o.m. alle relevante regelgeving, de jaarverslagen, een lijst van veelgestelde vragen (Frequently Asked Questions) en zelfs alle geanonimiseerde beslissingen van de beroepsinstantie.

De federale portaalsite www.aarhus.be, die in samenwerking met de gewesten werd opgestart, verwijst de burger naar alle nuttige informatie over zijn rechten inzake openbaarheid binnen België.

Het publiek wordt eveneens ingelicht van de rechten die het heeft krachtens art. 6 van de richtlijn. Elke beslissing die genomen wordt inzake verzoeken tot openbaarheid moet immers de beroepsmogelijkheden vermelden. Bij elke beslissing of administratieve handeling met individuele strekking, die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor de burger of een andere overheidsinstantie, moeten tevens de beroepsmogelijkheden en de modaliteiten van het beroep worden vermeld, zoniet wordt de beslissing niet geldig ter kennis gebracht en neemt de termijn voor het indienen van het beroep geen aanvang (art. 35 openbaarheidsdecreet).

4.3 Heeft u nog andere opmerkingen wat betreft de praktische toepassing van artikel 3?

5. Uitzonderingen (artikel 4)

5.1 Welke van de in artikel 4 genoemde mogelijke uitzonderingen om een verzoek om milieu-informatie te weigeren, zijn gebruikt bij de toepassing van de richtlijn?

In het openbaarheidsdecreet van het Vlaamse Gewest zijn de meeste van de in artikel 4 vermelde uitzonderingsgronden opgenomen, zij het dat bepaalde uitzonderingsgronden beperkter (strikter) werden geformuleerd dan in de richtlijn. Zo bijvoorbeeld kan de uitzonderingsgrond van art. 4.2 g) van de richtlijn (vrijwillig verstrekte informatie) volgens het openbaarheidsdecreet slechts ingeroepen worden indien de persoon die de informatie vrijwillig heeft verstrekt deze informatie uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld.

Enkele uitzonderingsgronden zijn in het decreet niet opgenomen omdat ze een loutere federale bevoegdheid betreffen (bijv. nationale defensie of intellectuele eigendomsrechten) – in dat geval is in het Vlaamse Gewest de federale openbaarheidswetgeving van toepassing.

Slechts één enkele uitzonderingsgrond is ‘bewust’ niet overgenomen, met name wanneer het verzoek interne mededelingen betreft (art. 4.1 e) van de richtlijn). De Memorie van Toelichting bij het decreet verduidelijkt deze weglating als volgt: “Gelet op mogelijke interpretatie- en toepassingsproblemen, die een gevaar zouden kunnen betekenen voor een uitholling van het recht op openbaarheid, werd deze uitzondering niet in het decreet opgenomen. Het ontbreken van deze uitzonderingsgrond betekent evenwel niet dat geen enkele bescherming meer mogelijk is voor het besluitvormingsproces: het decreet voorziet in deze bescherming door de uitzondering inzake de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie alsook door de uitzondering inzake bestuursdocumenten die niet “af” zijn” (Vlaams Parlement, Stuk 1732 (2002-2003) – Nr. 1, p. 24).

5.2 Hebben de lidstaten of regio’s richtsnoeren (bijv. circulaires) verstrekt die het toestaan van uitzonderingen regelen?

Binnen het Vlaamse Gewest bestaan geen specifieke richtsnoeren in verband met de concrete toepassing van de uitzonderingsgronden. Dit werd niet opportuun geacht aangezien elke uitzondering geval per geval restrictief moet worden uitgelegd en dit bovendien moet gebeuren met inachtneming van het met de openbaarmaking gediende openbaar belang (art. 10 openbaarheidsdecreet). De verplichte case-by-case benadering (beoordeling in concreto) maakt het vrijwel onmogelijk om algemene richtsnoeren op te stellen en sluit meteen in dat er geen lijstje kan worden opgesteld van documenten die automatisch niet openbaar gemaakt kunnen worden.

De uitzonderingsgronden komen wel uitgebreid aan bod in de Memorie van Toelichting bij het openbaarheidsdecreet (Vlaams Parlement, Stuk 1732 (2002-2003) – Nr. 1) en ook in de omzendbrief 2006/26 van 1 december 2006 betreffende openbaarheid van bestuur. Tevens kunnen de instanties voor de interpretaties aangaande de voorziene uitzonderingen terecht op de website rond openbaarheid van bestuur (www.vlaanderen.be/openbaarheid), waar alle beslissingen van de beroepsinstantie on-line raadpleegbaar zijn en waaruit toch bepaalde tendensen te traceren vallen aangaande sommige uitzonderingsgronden.

5.3 Zijn er maatregelen genomen om de toegang te waarborgen tot een lijst met criteria, genoemd in artikel 4, lid 3, aan de hand waarvan de betrokken instantie over de verdere behandeling van de aanvraag kan besluiten?

In het Vlaamse Gewest werd geen lijst van dergelijke criteria opgesteld. De opstelling van zo’n lijst is trouwens louter een mogelijkheid voor de lidstaten en geenszins een verplichting.

5.4 Heeft u nog andere opmerkingen wat betreft de praktische toepassing van artikel 4?

6. Vergoedingen (artikel 5)

6.1 Op grond van artikel 5, lid 2 kunnen overheidsinstanties voor het verstrekken van milieu-informatie een vergoeding verlangen. Hebben overheidsinstanties vaste tarieven daarvoor? Geef voorbeelden van maatregelen die overheidsinstanties hebben genomen wat betreft vergoedingen.

Artikel 20, § 3, derde lid van het openbaarheidsdecreet laat toe dat een kostenvergoeding voor kopies wordt aangerekend. De inzage in en de uitleg over bestuursdocumenten daarentegen zijn kosteloos. Voor de overhandiging van een kopie kan een betaling gevraagd worden op basis van een redelijke kostprijs. Ook in de ministeriële omzendbrief VR 2006/26 van 01.12.2006 werd gewezen op het principe van de kosteloosheid: “De inzage en de uitleg zijn kosteloos. De overhandiging van een afschrift is dat in principe ook, maar de instanties kunnen daarvoor een retributie vragen, waarvan het bedrag vooraf is vastgesteld op basis van een redelijke kostprijs (zo zullen de personeelskosten niet aangerekend mogen worden). Elke instantie voor zich is dus vrij om al dan niet een dergelijke retributie vast te stellen voor het verkrijgen van een afschrift. (...) De bestaande gemeenteraadsbeslissingen die een retributie opleggen blijven van kracht na de inwerkingtreding van dit decreet van 26 maart 2004”.

Momenteel is er geen uniforme regeling binnen het Vlaamse Gewest. Er dient grosso modo een onderscheid gemaakt te worden tussen de Vlaamse overheid enerzijds en de andere instanties anderzijds.

Voor de Vlaamse overheid en de Vlaamse wetenschappelijke instellingen is de Vlaamse regering bevoegd om die retributie eventueel vast te stellen. Aangezien de Vlaamse regering tot op heden nog geen besluit heeft genomen, is het verkrijgen van afschriften van bestuursdocumenten kosteloos.

De Vlaamse intern of extern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de lokale besturen beslissen hierover autonoom. Zo werd bij de Vlaamse Land Maatschappij (VLM) nog geen vergoedingsregeling uitgewerkt voor het verstrekken van milieu-informatie. Verschillende gemeenten hebben retributies vastgelegd in een retributiereglement. De Vlaamse overheid beschikt niet over een overzicht van de maatregelen die door andere instanties (voornamelijk lokale, autonome instanties) hebben genomen inzake vergoedingen. Naar aanleiding van de (eenmalige) evaluatie van het openbaarheidsdecreet in 2009, overeenkomstig art. 39 van dit decreet, wordt overwogen om een vraagstelling bij alle gemeenten te organiseren. Eén van de vragen die daarbij eventueel aan bod zou kunnen komen is de vraag naar de vergoedingsregeling en de bekendmaking ervan aan de burgers.

Louter ten illustratieve titel kunnen enkele vergoedingsregelingen (voor het nemen van fotocopies) die lukraak werden gekozen en die op de websites van gemeenten terug te vinden zijn, hierbij gegeven worden:

Beersel (http://www.beersel.be/cat_02/default.htm)

- * *plannen formaat A4* : 1 €
- * *plannen formaat A3*: 2 €
- * *plannen formaat A2*: 25 €
- * *plannen formaat A1*: 60 €
- * *plannen grotere formaten*: 120 €
- * *gewone teksten*: 0,1 €
- * *vaste kosten voor verzending (per aanvraag)*: 5 €

Edegem (http://www.edegem.be/file_uploads/13489.pdf?_vs=0_N)

- * 0,05 € per bladzijde en 0,07 € per blad recto-verso wanneer het afschrift in zwart-wit wordt verstrekt op een formaat dat niet groter is dan A4, met een minimum van 0,25 € per document.
- * 0,1 € per bladzijde en 0,15 € per blad recto-verso wanneer het afschrift in zwart-wit wordt verstrekt op een formaat dat groter is dan A4 maar niet groter dan A3, met een minimum van 0,5 € per document.

Leuven (<http://www.leuven.be/doc/afgifte%20bestuursdocumenten.pdf>)

- * 0,05 € per bladzijde en 0,07 € per bladzijde recto-verso wanneer het afschrift in zwart-wit versie wordt verstrekt op een formaat dat niet groter is dan A4, met een minimum van 0,25 € per document;
- * 0,1 € per bladzijde en 0,15 € per bladzijde recto-verso wanneer het afschrift in zwart-wit versie wordt verstrekt op een formaat dat groter is dan formaat A4, maar niet groter dan A3, met een minimum van 0,5 € per document;
- * 0,2 € per bladzijde wanneer het afschrift in zwart-wit versie wordt verstrekt op een formaat dat groter is dan formaat A3, met een minimum van 0,6 € per document.
- * Voor bepaalde documenten wordt de vergoeding forfaitair vastgesteld:
 1. voor de agenda van de gemeenteraad: 7,5 € per jaar
 2. voor het beknopt verslag van de gemeenteraad: 15 € per jaar
 3. voor de gedocumenteerde agenda van de gemeenteraad: 100 € per jaar
 4. voor het jaarverslag: 17 €
 5. voor de begroting: 20 €
 6. voor de begrotingsrekening: 25 €
 7. voor de jaarrekening: 17 €

Op verzoek van de onderwijsinstellingen worden de bescheiden vermeld onder de punten 5, 6 en 7 vrijgesteld van deze retributie, op voorwaarde dat deze financiële informatie deel uitmaakt van de leerstof.

Zedelgem (<http://www.zedelgem.be/reglementen/financien/2008-2013/bel-doc-lijsten-admin.pdf>)

- * gewone teksten, zwart-wit versie
 - o voor een afdruk van minder dan 5 kopies: gratis
 - o voor een afdruk vanaf 5 kopies: 0,05 € per blad en 0,07 € per blad recto verso
- * gewone teksten, kleurversie, A4-formaat
 - o voor een afdruk van minder dan 5 kopies: 1 €
 - o voor een afdruk vanaf 5 kopies: 0,2 € per blad en 0,35 € per blad recto verso
- * gewone teksten, kleurversie, A3-formaat
 - o voor een afdruk van minder dan 5 kopies: 2 €
 - o voor een afdruk vanaf 5 kopies: 0,4 € per blad en 0,7 € per blad recto verso
- * plannen, zwart-wit versie
 - o 10 € voor eerste planafdruk en 4 € per bijkomende planafdruk
- * plannen, kleurversie
 - o 25 € voor eerste planafdruk en 20 € per bijkomende planafdruk

Tielt: (<http://www.tielt.be/nl/tloket/fiscaliteit/docs/retri/afgifte%20bestuursdocumenten.pdf>)

- * A 4 formaat: 0,1 € per bladzijde, 0,15 € per bladzijde recto-verso met een minimum van 0,25 € per document
- * A3 formaat: 0,2 € per bladzijde, 0,3 € per bladzijde recto-verso met een minimum van 0,5 € per document

Aalst: (<http://www.aalst.be/?siteid=1&rubriekid=420&artikelid=814>)

Het afleveren van afschriften van bestuursdocumenten in het kader van de openbaarheid van bestuur is gratis met uitzondering van volgende documenten:

- a) Jaarverslag: 9,25 € / exemplaar
- b) Algemene politieverordening: 5,5 € / exemplaar
- c) Begroting: 5 € / exemplaar
- d) Begrotingsrekening: 5 € / exemplaar
- e) Boek "fiscaliteit": 5 € / exemplaar

Antwerpen: (<http://www.antwerpen.be/docs/Stad/Bedrijven/Financien/fotokopie%202008-2013.pdf>)

De retributie voor het maken van fotokopieën van bestuursdocumenten bedraagt:

- * kopie (zwart/wit) A4- en A3-formaat : 0,05 €
- * kopie (kleur) A4- en A3-formaat: 0,1 €

6.2 Leg uit hoe ervoor gezorgd is dat aanvragers een overzicht krijgen van de vergoedingen en van de voorwaarden waaronder al dan niet een vergoeding kan worden verlangd.

In de gemeenten wordt de vergoeding bepaald door een retributiereglement. Overeenkomstig artikel 186 van het gemeentedecreet moeten deze reglementen bekend gemaakt worden door middel van een aanplakbrief die wordt opgehangen op een aanplakbord aan het gemeentehuis en minstens twintig dagen aangeplakt blijft. Zoals vermeld onder 6.1. zijn verschillende retributiereglementen eveneens raadpleegbaar op het internet.

6.3 Heeft u nog andere opmerkingen wat betreft de praktische toepassing van artikel 5?

7.Toegang tot de rechter (artikel 6)

7.1 In wat voor soort beroepsprocedure wordt ten behoeve van de aanvrager voorzien in de in artikel 6, lid 1, genoemde gevallen? Vermeld de overheidsinstantie of het onafhankelijk orgaan dat daarvoor is aangesteld.

De informatiezoeker kan beroep instellen tegen elke beslissing van een overheidsinstantie inzake de toegang tot milieu-informatie of na het verstrijken van de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen of in geval van een onwillige uitvoering van een beslissing (art. 22 openbaarheidsdecreet). Dit beroep wordt ingediend bij een administratieve beroepsinstantie die is samengesteld uit ambtenaren die door de Vlaamse Regering worden aangewezen.

De onafhankelijkheid van deze beroepsinstantie is wettelijk gewaarborgd (art. 26 openbaarheidsdecreet): *"De beroepsinstantie oefent zijn taak volledig onafhankelijk en neutraal uit. Bij de behandeling van de beroepen kan ze geen instructies ontvangen. Haar leden kunnen evenmin geëvalueerd of tuchtrechtelijk vervolgd worden op basis van de motieven die aan de beslissingen ten grondslag liggen in het kader van de taken die hun zijn toegewezen in dit decreet".*

Het beroep moet schriftelijk worden ingediend, per fax of per e-mail binnen dertig kalenderdagen na het versturen van de beslissing of na het verstrijken van de uitvoeringstermijn. De procedure bij de beroepsinstantie is kosteloos.

7.2. In wat voor soort procedure wordt ten behoeve van de aanvrager voorzien in de in artikel 6, lid 2, genoemde gevallen? Vermeld de instanties die bevoegd zijn tot toetsing.

Tegen de beslissing van de beroepsinstantie kan beroep tot vernietiging ingesteld worden bij de Raad van State binnen een termijn van zestig dagen. Dit is een federale bevoegdheid.

7.3 Is de beslissing van de instantie waar in vraag 7.2 naar verwezen wordt, definitief? Zo nee, vermeld dan wat voor soort procedures nog kunnen volgen om tot een definitieve beslissing te komen? De beslissing van de Raad van State is definitief.

7.4 Heeft u nog andere opmerkingen wat betreft de praktische toepassing van artikel 6?

8. Verspreiding van milieu-informatie (artikel 7)

8.1 Welke maatregelen zijn genomen om te waarborgen dat de overheidsinstanties de milieu-informatie ordenen met het oog op een actieve en systematische verspreiding onder het publiek, met name door middel van computertelecommunicatie en/of elektronische technologie?

Begin 2000 werd een strategisch project “*Milieu Management Informatie Systeem*” (MMIS) opgestart door de toenmalige Vlaamse Minister voor Leefmilieu. Het kadert in het globale “*e-government*” concept van de Vlaamse Regering.

Het strategisch project MMIS beoogt een stapsgewijze ontwikkeling van een algemeen en geïntegreerd milieu-informatiesysteem MMIS waarin alle beschikbare en relevante milieugegevens van alle milieu-overheidsinstellingen via een algemeen toegankelijk medium (internet) raadpleegbaar gesteld worden. Een dergelijk milieu-informatiesysteem is ten dienste van het milieu- en natuurbeleid of andere beleidstakken en dit op alle bestuurs- en besluitvormingsniveaus of ten behoeve van allerhande rapporteringen en onderzoeksopdrachten ten voordele van het algemeen belang van de samenleving.

In het kader van het MMIS-project werden de computernetwerken van de verschillende milieu-instanties aan elkaar gekoppeld (het zgn. Milieu-extranet). Tegelijkertijd wordt werk gemaakt om de operationele en nieuwe databanken logisch op elkaar af te stemmen door gebruik te maken van gemeenschappelijke objectbeschrijvingen (zoals waterlopen, kadasterpercelen, bedrijfsgegevens, adresgegevens). Op die manier kunnen milieugegevens van verschillende milieu-instanties die gekoppeld zijn aan deze objecten (bv. waterlopen, bedrijven) aan elkaar gekoppeld worden. Op die manier kunnen bv. gegevens van milieuvergunningen (voor een exploitatie) gekoppeld worden aan de heffingengegevens en de handhavingengegevens voor diezelfde exploitatie. Het uitwisselen van deze informatie gebeurt via het milieu-extranet.

Daarnaast worden de informatieplichten die bedrijven hebben in het kader van de exploitatie (waarvoor een milieuvergunning noodzakelijk is) en in het kader van internationaal opgelegde rapporteringsplichten geïntegreerd opgevraagd via het ‘Integraal Milieujaarverslag’ (emissiegegevens, afvalstoffenmelding, lozingen, wateronttrekkingen,...). Vanaf 2005 gebeurt dit stapsgewijs via een internetloket, waarlangs alle informatie wordt aangereikt. De daarachter liggende databank is voor alle betrokken milieu-instanties toegankelijk (hun informatiesystemen zullen hierop afgestemd worden), eveneens via het milieu-extranet. Deze gegevens zijn waardevol voor het beleid en de kennis inzake oorzaak-gevolg-relaties en de toestand van milieu en natuur. Al deze emissiegegevens zullen tevens beschikbaar zijn naar de bevolking, zonder echter inbreuk te doen op geheimhouding van bv. bedrijfsprocessen.

Reeds heel wat milieu-informatie is beschikbaar in elektronische gegevensbestanden via openbare telecommunicatienetwerken ondermeer via de websites van milieu-instanties.

De voornaamste algemene ingangen zijn:

- www.milieuinfo.be
- www.vlaanderen.be (via het thema 'Leefmilieu en Energie')
- www.lne.be (met o.a. rechtstreekse linken naar de Vlaamse Navigator Milieuwetgeving, de Databank Milieurechtsleer, de Databank Milieurechtspraak, milieueffectrapporten, veiligheidsrapporten, milieubeleidsplannen, milieujaarprogramma's, enzovoort)
- www.emis.vito.be (het "Energie en Milieu Informatie Systeem voor het Vlaamse Gewest"). De website <http://www.emis.vito.be> bevat informatie over energie en milieu in Vlaanderen. Wat betreft de (Europese, federale en regionale) wetgeving is de aangeboden informatie zeer uitgebreid en zeer actueel. Op deze website is trouwens ook de Engelse vertaling van de basismilieuwetgeving terug te vinden.

Daarnaast zijn er de sterk ontwikkelde en bijzonder informatieve websites van verschillende milieu-instanties, die stapsgewijze milieugegevens beschikbaar stellen of opvragen en mensen begeleiden bij het doorlopen van bepaalde wettelijke toetsingen: afval en bodem (OVAM¹), water, lucht (VMM²), Natuur, Bos en open ruimte (INBO³, Agentschap voor Natuur en Bos, VLM⁴), administratieve gegevens (milieuvergunningen: LNE), e.a. Deze beschikbare informatie is vooral aanbodgericht en niet geïntegreerd. Het boven genoemde MMIS-project zorgt voor een toenemende integratie. De zogenaamde geoloketten (internetloketten met thematisch kaartmateriaal over milieu en natuur) spelen hierbij een belangrijke rol.

Enkele voorbeelden van zulke toepassingen zijn:

- <https://www.milieuinfo.be/productie/mvdb> (opvragen van de verleende milieuvergunningen)
- <https://www.milieuinfo.be/productie/emil> (begeleiding voor het aanvragen van een milieuvergunning)
- <http://imjv.milieuinfo.be/> (digitale aangifte van emissies)
- <http://www.lne.be/themas/onderzoek-en-monitoring/onderzoek/databank> (mogelijkheid tot opvragen gevoerde milieuonderzoeken)
- <https://www.milieuinfo.be/productie/wts> (de watertoets toepassing)
- <http://wegwijzer.milieuinfo.be> (op basis van ingegeven activiteiten wordt de gebruiker gemeld welk type milieuvergunning hij moet aanvragen)
-

Een besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 bepaalt welke milieu-informatie op elektronische wijze moet worden verspreid en geeft verder uitvoering aan de bepalingen van artikel 7 van de Richtlijn. Deze documenten, of links naar de vindplaats ervan, zijn terug te vinden op <http://www.milieuinfo.be/milieu-informatie/openbare-documenten>. Deze site vormt een milieuportaalsite die thematisch en doelgroepgerichte doorwijs-milieu-informatie aanreikt. Ze wordt gevoed vanuit de verschillende leefmilieu-instanties op Vlaams niveau onder coördinatie van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie (LNE). Er wordt voor meer informatie gelinkt naar de websites van de verschillende organisaties. Op deze portaalsite is een afzonderlijk luik voorzien voor actieve openbaarheid van milieu-informatie. Naast documenten (plannen, rapporten etc...) is het de bedoeling dat ook openbare onderzoeken van de Vlaamse overheid systematisch aangekondigd.

1 OVAM: Openbare Vlaamse Afvalstoffenmaatschappij.

2 VMM: Vlaamse Milieumaatschappij.

3 INBO: Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek.

4 VLM: Vlaamse Landmaatschappij.

8.2 Welke maatregelen zijn genomen om te waarborgen dat de informatie op passende wijze wordt bijgewerkt?

Volgens art. 30, eerste lid openbaarheidsdecreet moeten de overheidsinstanties ervoor zorgen dat de milieu-informatie die relevant is voor hun taak en waarover ze beschikken of die voor hen wordt beheerd, in de mate van het mogelijke geordend, accuraat, vergelijkbaar en geactualiseerd is.

Verscheidende milieu-instanties in Vlaanderen hebben gerichte monitoringsprogramma's om de toestand van het milieu (o.a. waterkwaliteit en waterpeilen van bodem- en oppervlaktewater, waterbodems, luchtkwaliteit, vitaliteit van bossen, voorkomen van planten- en diersoorten in natuurgebieden, enz.) te evalueren. Deze monitoringsprogramma's worden stelselmatig beter op elkaar afgestemd en gericht naar de milieu- en natuurrapportage om zo volledig mogelijk de toestand van milieu en natuur te kunnen opvolgen ten behoeve van het beleid.

Het opstarten van projecten om de werking van een aantal overheidsprocessen te digitaliseren (milieueffectrapportage, veiligheidsrapportage, milieuvergunningen, automatische publicatie van PRTR-gegevens als gevolg van de validatie van gegevens uit het integraal milieujaarverslag) en te koppelen op kruispuntbanken zullen er toe leiden dat ook deze dossierdata accurater zijn en sneller beschikbaar komen (als gevolg van de gewone werking van de administratie).

8.3 Is het verplicht, op nationaal, regionaal en lokaal niveau, verslag uit te brengen over de toestand van het milieu? Zo ja, volgens welk tijdschema?

Conform het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid omvat de milieuplanning op gewestelijke niveau o.a. het tweejaarlijks opstellen door de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) van een **milieurapport** (dat dan dient als basis voor het vijfjaarlijks op te stellen milieubeleidsplan en jaarlijks op te stellen milieujaarprogramma). Dit milieurapport omvat:

- een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande toestand van het milieu (MIRA-T);
- een beschrijving, analyse en evaluatie van het tot dan toe gevoerde milieubeleid voor zover dit relevant is voor de toetsing van de resultaten van het gevoerde milieubeleid aan de in de milieuregelgeving of de milieuplanning vastgestelde beleidsdoelstellingen (MIRA-BE);
- een beschrijving van de verwachte ontwikkeling van het milieu bij ongewijzigd beleid en bij gewijzigd beleid volgens een aantal relevant geachte scenario's (MIRA-S).

Conform het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (Natuurdecreet) stelt het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek tweejaarlijks het **natuurrapport** op. Een samenvatting van dit rapport wordt opgenomen in het milieurapport. Het dient tevens als inventarisatie bedoeld in artikel 7 van het Verdrag inzake biologische diversiteit, ondertekend in Rio de Janeiro op 5 juni 1992.

Het natuurrapport omvat in het bijzonder:

- een beschrijving en evaluatie van de bestaande natuur in het Vlaamse Gewest;
- de te verwachten evolutie van deze natuur bij ongewijzigd en bij het door de Vlaamse regering voorgenomen beleid;
- de evaluatie van het voorbije beleid, waarbij expliciet gerapporteerd wordt over de afbakening van het VEN (Vlaams Ecologisch Netwerk) en IVON (Het Integraal Verwevings- en Ondersteunend Netwerk) - de voortgang van de natuurrichtplannen.

Op **lokaal niveau** is er geen verplichting tot het opstellen van een milieu- of natuurrapport.

Conform het Mestdecreet van 22 december 2006 dient de Mestbank jaarlijks een **Voortgangsrapport** op te stellen. Het Voortgangsrapport schetst een beeld van de recente evoluties van het mestbeleid in Vlaanderen en biedt een overzicht van de evolutie van de kwaliteit van water, bodem en lucht.

8.4 Wat voor instrument worden gebruikt voor de bekendmaking van deze verslagen?

Het milieurapport wordt door de Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) opgemaakt in boekvorm, minstens bezorgd aan de provincies en gemeenten, de openbare bibliotheken en verkrijgbaar gesteld in de boekhandel (art. 2.1.6 en art. 3 besluit van de Vlaamse Regering van 28.07.1995 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot het milieurapport en het gewestelijk milieubeleidsplan). Het wordt tevens bekendgemaakt via de pers, studiedagen, directe mailing en via de website van de VMM.

Het natuurrapport wordt gratis in boekvorm ter beschikking gesteld en opgestuurd naar openbare bibliotheken, universiteiten,...

Overeenkomstig artikel 2, 7^o van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 betreffende de verspreiding van milieu-informatie worden het milieu- en natuurrapport op het internet ter beschikking gesteld (www.milieurapport.be – www.nara.be – www.milieuinfo.be).

Het Voortgangsrapport Mestbank wordt in boekvorm voorgelegd aan de Vlaamse minister, de Technische Werkgroep Nutriënten en aan het Vlaams Parlement en kan op verzoek verkregen worden bij de Mestbank. Dit rapport is ook raadpleegbaar op de website van de Vlaamse Landmaatschappij (<http://www.vlm.be/algemeen/Pages/default.aspx>).

Naast het milieu- en natuurrapport zijn websites beschikbaar met indicatoren over de toestand van milieu en natuur: <http://indicatoren.milieuinfo.be> en <http://www4.vlaanderen.be/dar/svr/Pages/default.aspx>.

8.5 Heeft u nog andere opmerkingen wat betreft de praktische toepassing van artikel 7?

De verplichting van art. 7.2 b) om “plannen en programma’s in verband met het milieu” zonder enige nuancering, op actieve wijze openbaar te maken op elektronische wijze, zorgt voor praktische problemen. Vooreerst betekent het een enorme werklust om alle plannen – gelet op hun hoge aantal -, zelfs al worden ze niet formeel vastgesteld door een officiële instantie, of zijn ze niet vereist krachtens een wettelijke bepaling (zoals bijvoorbeeld een lokaal actieplan om padden over te steken) op het internet te plaatsen. Bovendien rijzen soms technische problemen zoals bijvoorbeeld de publicatie van kaarten bij bosbeheersplannen.

9. Kwaliteit van de milieu-informatie (artikel 8)

9.1. Welke maatregelen zijn genomen om te waarborgen dat de door de overheidsinstanties of de op hun verzoek samengestelde informatie actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is?

Deze verplichting is opgenomen in artikel 30 van het openbaarheidsdecreet: “De milieu-instanties zorgen ervoor dat de milieu-informatie die relevant is voor hun taak en waarover zij beschikken of die voor hen wordt beheerd, in de mate van het mogelijke, geordend, accuraat, vergelijkbaar en geactualiseerd is”.

Verschillende milieu-instanties in Vlaanderen hebben gerichte monitoringsprogramma's om de toestand van het milieu (o.a. waterkwaliteit en waterpeilen van bodem- en oppervlaktewater, waterbodems, luchtkwaliteit, vitaliteit van bossen, voorkomen van planten- en diersoorten in natuurgebieden, enz) te evalueren. Deze monitoringsprogramma's worden stelselmatig beter op elkaar afgestemd en gericht naar de milieu- en natuurrapportage om zo volledig mogelijk de toestand van milieu en natuur te kunnen opvolgen ten behoeve van het beleid.

9.2 Om duidelijke, nauwkeurige en vergelijkbare informatie te waarborgen, is de methode voor het samenstellen van informatie belangrijk. Heeft u vragen ontvangen over de gebruikte methode? Vermeld alle volgens u relevante informatie.

De Vlaamse Milieumaatschappij (VMM) krijgt vragen over de gebruikte methode. Deze vragen worden gesteld aan het Infoloket van de VMM. De grootste groep van vraagstellers zijn milieuprofessionals. Het Infoloket verleent dan de nodige informatie eventueel in samenspraak met de vakspecialisten. De vragen zijn van uiteenlopende aard, maar veelal gaat het om bijkomende technische informatie. De VMM communiceert ook actief over de meetmethodes inzake lucht-, water- en waterbodemkwaliteit via de website en via haar jaarverslagen Lucht en Water.

9.3 Heeft u nog andere opmerkingen wat betreft de praktische toepassing van artikel 8?

10. Statistieken

Mochten er reeds statistische gegevens bekend zijn over de hieronder genoemde zaken, dan zou de Commissie deze graag ontvangen.

- het aantal ingediende aanvragen;
- de gebieden waarop de aanvragen betrekking hebben;
- het aantal binnen een maand en binnen de verlengde termijn behandelde aanvragen;
- het aantal aangenomen/afgewezen aanvragen; geef in geval van afwijzing een specificatie volgens de uitzondering waarop de afwijzing steunt;
- het aantal in overeenstemming met artikel 6, leden 1 en 2, van de richtlijn ingeleide procedures; de gemiddelde duur en kosten van de procedures; het percentage succesvolle en mislukte procedures.

Statistische gegevens:

Milieu-informatie kan via een waaier van instanties opgevraagd worden, zo ondermeer via de administraties, de provincies en de gemeenten. Gelet op deze waaier van mogelijkheden bestaan er geen globale statistieken over alle aanvragen inzake milieu-informatie. Statistieken bestaan weliswaar wel over het aantal ingediende beroepen bij de gewestelijke beroepsinstantie, maar deze statistieken maken geen onderscheid tussen beroepen inzake milieu-informatie en andere informatie.

	01.07.04 - 30.06.05	01.07.05- 30.06.06	01.07.06- 30.06.07	01.07.07- 30.06.08
% geweigerde geregistreerde aanvragen	2 %	2 %	2 %	4 %
aantal beroepen	117	121	100	151
* waarvan afgewezen ⁵	74	83	60	117
zonder voorwerp ⁶ (1)	21	26	24	37
* waarvan volledig gegrond (2)	17	14	19	20
* gedeeltelijke openbaarmaking (3)	26	24	21	14
totaal aantal dossiers waarin uiteindelijk geheel of gedeeltelijk werd tegemoet gekomen aan het verzoek tot openbaarmaking = (1) + (2) + (3)	64	64	64	71
aantal hoger beroepen bij de Raad van State	2	4	2	5

Bij de inhoudelijke afhandeling van de beroepen (milieu-informatie en andere bestuursdocumenten) kwamen de volgende uitzonderingsgevallen het vaakst aan bod:

- 2007-2008:
 - o Onbestaande documenten (art. 4.1 a) van de RL)
 - o Bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 4.2 f) van de RL)
 - o Commerciële en industriële informatie (art. 4.2. d) van de RL)
 - o Kennelijke onredelijkheid (art. 4.1 b) van de RL)
- 2006-2007:
 - o Onbestaande documenten (art. 4.1 a) van de RL)
 - o Bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 4.2 f) van de RL)
 - o Commerciële en industriële informatie (art. 4.2. d) van de RL)
 - o De rechtsgang (art. 4.2 c) van de RL)

Voor meer details: zie de jaarverslagen op de website van de beroepsinstantie: <http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/jaarverslagen.php>

5 = integrale afwijzing van het beroep wegens onontvankelijk, ongegrond of zonder voorwerp.

6 Zonder voorwerp: in elk van die dossiers ging de betrokken instantie alsnog in op het oorspronkelijk verzoek tot openbaarmaking vanwege de aanvrager, ofwel nadat de instantie in kennis was gesteld van het feit dat er een beroep werd ingesteld, ofwel nadat de beroepsinstantie contact met haar had opgenomen voor de behandeling van het beroep. In al deze dossiers heeft de beroepsinstancier bijgevolg eveneens voldoening gekregen.

COLOFON



Samenstelling:

Marijke Vrijders, Kristien Verbraeken en Bruno Asscherickx,
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid

Verantwoordelijke uitgever:

Tine Mortelmans, waarnemend Secretaris-generaal,
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid Boudewijnlaan 30, 1000 Brussel

Grafische vormgeving:

Ingrid Van Rintel, Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid,
Afdeling Communicatie

Druk:

Agentschap voor Facilitair Management, Facilitaire Diensten,
Digitale drukkerij

Depotnummer:

D/2009/3241/402

Uitgave:

November 2009

