

1 DECEMBER 2006. — Omzendbrief van 2006/26 betreffende openbaarheid van bestuur

Met het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur werd één regeling uitgewerkt die geldt voor alle bestuursniveaus die onder de bevoegdheid vallen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap. Met dit nieuwe decreet worden ook de bepalingen van het Verdrag van Aarhus en de Europese Richtlijn inzake vrije toegang tot milieu-informatie geïmplementeerd.

In het eerste deel van deze omzendbrief worden het toepassingsgebied van het decreet en de algemene principes inzake passieve openbaarheid van bestuur nader toegelicht, terwijl in het tweede deel, aan de hand van een concreet stappenplan, een praktisch houvast wordt geboden aan eenieder die met een verzoek om openbaarmaking wordt geconfronteerd. In het derde deel wordt de actieve openbaarheid van bestuur toegelicht.

Deze omzendbrief vervangt de eerdere omzendbrief 2004/26 over de openbaarheid van bestuur. De toelichting over de actieve openbaarheid van bestuur werd aanzienlijk uitgebreid. De nieuwe structuur van de Vlaamse overheid na 1 april 2006 maakte dit noodzakelijk. De omzendbrief wijst onder andere op de verplichting van elk ministerie, elk intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid en elk extern verzelfstandigd agentschap om een communicatieambtenaar aan te duiden.

Voor meer informatie over dit decreet en de bijhorende memorie van toelichting (waarbij de relevante teksten op gebruiksvriendelijke wijze toegankelijk zijn), verwijs ik graag naar de volgende website : <http://www.vlaanderen.be/openbaarheid>. Op deze website worden tevens de jaarverslagen van de beroepsinstantie kenbaar gemaakt, alsook de uitspraken van deze beroepsinstantie, waarbij de persoonsgegevens onleesbaar worden gemaakt omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Deel 1 : De passieve openbaarheid van bestuur : toepassingsgebied en algemene principes

a) Toepassingsgebied

Dit decreet kent een heel ruim toepassingsgebied. Vooreerst wordt het begrip "bestuursinstantie" gehanteerd als criterium, wat een ruimere invulling krijgt dan het begrip "administratieve overheid" uit het vorige decreet en de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten.

Onder "bestuursinstantie" wordt begrepen :

- a. een rechtspersoon die is opgericht bij of krachtens de Grondwet, een wet, decreet of ordonnantie;
- b. een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen die in hun werking bepaald en gecontroleerd worden door a);
- c. een natuurlijke persoon, een groepering van natuurlijke personen, een rechtspersoon of groepering van rechtspersonen, voorzover zij door een bestuursinstantie in de zin van a) zijn belast met de uitoefening van een taak van algemeen belang of voorzover zij een taak van algemeen belang behartigen en beslissingen nemen die derden binden.

Voor de milieusector, wordt het begrip "milieu-instantie" nog wat ruimer ingevuld, in die zin dat er eveneens wordt onder begrepen : elke rechtspersoon, natuurlijke persoon of groepering ervan die onder toezicht staan van een bestuursinstantie, voor zover zij openbare verantwoordelijkheden of functies uitoefenen of openbare diensten verlenen met betrekking tot het milieu.

Uit de opsomming in artikel 4 van het decreet blijkt duidelijk dat er voortaan nog slechts één openbaarheidsregeling zal gelden voor alle bestuursniveaus in Vlaanderen. Het nieuwe decreet is van toepassing op de volgende bestuursinstanties :

* het Vlaams Parlement en de eraan verbonden instellingen (voor aangelegenheden met betrekking tot overheidsopdrachten en personeelsleden van hun diensten);

* diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Daarmee worden bedoeld : het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en alle Vlaamse openbare instellingen. Ook alle nieuwe entiteiten die worden opgericht in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid (nieuwe ministeries, EVA's en IVA's) vallen hieronder;

* de gemeenten en districten;

* de provincies;

* alle mogelijke gemeentelijke en provinciale instellingen die in een openbare dienst voorzien (voorbeeld : gemeentelijke VZW's, autonome gemeentebedrijven, gemeentescholen...);

* verenigingen van provincies en gemeenten (alle mogelijke samenwerkingsvormen zoals bepaald in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking);

* de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

* de polders en wateringen;

* de kerkfabrieken en instellingen die belast zijn met het beheer van de temporaliën van de erkende erediensten,

* alle andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap (voorbeelden : Gimvindus, Aquafin, allerhande adviesorganen, fondsen, VZW's waarbij de Vlaamse Regering is toegetreten, onderwijsinstellingen...).

b) Algemeen principe inzake passieve openbaarheid van bestuur

Het algemene principe inzake de passieve openbaarheid van bestuur, zoals grondwettelijk bepaald in artikel 32 van de Grondwet, blijft onveranderd. Dit houdt dus in dat elke instantie waarop het decreet van toepassing is (zie hierboven), verplicht is om aan eenieder (natuurlijk persoon, rechtspersoon of groepering) die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door :

- er inzage in te verlenen;
- er uitleg over te verschaffen;
- er een afschrift van te overhandigen.

Deze drie concrete wijzen waarop het grondwettelijk recht, zoals gegarandeerd door artikel 32 G.W., kan uitgeoefend worden, zijn evenwaardig. De aanvrager om openbaarmaking geeft aan op welke wijze hij van zijn recht gebruik wil maken. Doet hij of zij dat niet onmiddellijk, dan moet de instantie hierom vragen. Het is zeker geen reden om de aanvraag als niet ontvankelijk te beschouwen.

Het begrip "bestuursdocument" wordt zeer ruim geïnterpreteerd : de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt. Het kan dus gaan om schriftelijke stukken, geluids- of beeldopnamen, notulen, processen-verbaal, statistieken, contracten, films, foto's enzovoort.

Het gewenste document moet dus niet noodzakelijk opgemaakt of geproduceerd zijn door de instantie waarbij het wordt opgevraagd : het volstaat dat het document in het bezit is van die instantie om onder de principiële openbaarheid te vallen. Een verzoek om openbaarmaking kan evenwel geen verplichting met zich mee brengen om bestuursdocumenten te verwerken of te analyseren, laat staan om bepaalde documenten aan te maken.

Krachtens artikel 32 van de Grondwet kan de principiële openbaarmaking van bestuursdocumenten enkel geweigerd worden in geval van uitzonderingen en bij beperkingen die bij wet, decreet of ordonnantie zijn opgelegd. Het decreet van 26 maart 2004 voorziet in een aantal uitzonderingen, die hierna in het stappenplan worden opgesomd. In het decreet wordt inzake de toepassing van de uitzonderingen een onderscheid gemaakt tussen informatie die niet met het milieu te maken heeft en milieu-informatie. Alle uitzonderingen zijn in ieder geval strikt en limitatief te interpreteren en de beoordeling moet in concreto plaatsvinden op het moment van de aanvraag om openbaarmaking.

c) Het begrip "milieu-informatie"

Aan het begrip "milieu-informatie" wordt eveneens een zeer ruime invulling gegeven. Hieronder wordt begrepen :

a. het milieu : de 'klassieke' elementen van het milieu zoals in het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Parl. St. VI.R. 1994-1995, nr. 718/1, 11-16), maar ook de genetisch gemodificeerde organismen;

b. maatregelen en activiteiten, zowel van privé-actoren als van overheden, die milieuverstoring opleveren of kunnen opleveren : bij beleidsvoorbereiding, beleidsvoorbereidend onderzoek, beleidsformulering, beleidsuitvoering, handhaving en evaluatie. Ook de analyses (bv. kosten-batenanalyse) en evaluaties (bv. milieueffectrapportage) ervan behoren hiertoe;

c. verstoringsfactoren : uitputting, verontreiniging en aantasting;

d. de waarden die beschermd moeten worden, voorzover ze kunnen worden aangetast door het milieu, maatregelen of activiteiten of verstoringsfactoren : de natuur zoals omschreven in het decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid (zowel lichamelijk als geestelijk), veiligheid en levensomstandigheden van de mens;

e. de beschermingsmaatregelen en -activiteiten voor mens en milieu, en de analyses en evaluaties ervan.

Het begrip "milieu-informatie" zal hoofdzakelijk een rol spelen bij de toepassing van de uitzonderingsgronden op de openbaarmaking, waarvoor wordt verwezen naar het stappenplan in het tweede deel van deze omzendbrief.

d) Andere basisprincipes uit het decreet

* Aan de personeelsleden van de instanties waarop het decreet van toepassing is, wordt ook de verplichting opgelegd om behulpzaam te zijn bij eenieder die informatie zoekt waarover die instanties beschikken. Dat houdt bijvoorbeeld in dat men de aanvrager antwoord geeft op de vraag of een bepaald bestuursdocument wel degelijk bestaat, of de vraag waar een welbepaald bestuursdocument zich bevindt. Zoals reeds eerder gesteld, brengt dat geen verplichting mee om bepaalde bestuursdocumenten te verwerken, te analyseren of aan te maken.

* Als een instantie weigert om op een verzoek tot openbaarmaking in te gaan, dan kan de betrokkene beroep instellen bij een daartoe speciaal opgerichte beroepscommissie. Voortaan zal er nog slechts één enkele beroepsinstantie zijn voor alle bestuursniveaus in Vlaanderen : een commissie van ambtenaren, die haar taak in volledige onafhankelijkheid en neutraliteit uitoefent en waarvan de werking is geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur. Deze beroepsinstantie zal nu ook de bevoegdheid hebben om, indien nodig, zelf haar beslissingen uit te voeren.

* Het decreet verplicht ook elke instantie om bij elke beslissing of administratieve handeling met individuele strekking, die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden, steeds de beroepsmogelijkheid te vermelden en de modaliteiten ervan. Als dat niet gebeurt, dan heeft dit tot gevolg dat de termijn om beroep in te stellen geen aanvang neemt.

Deze bepaling heeft dus een algemene draagwijdte en geldt bijgevolg niet alleen voor beslissingen die te maken hebben met de passieve openbaarheid van bestuur.

Deel 2 : Stappenplan bij de afhandeling van een verzoek om openbaarmaking

a) Nazicht formele vereisten

Een verzoek om openbaarmaking wordt schriftelijk ingediend, dit wil zeggen per brief, per fax, per e-mail of kan persoonlijk worden overhandigd. Desnoods kan iemand zich ter plaatse aanbieden bij een ambtenaar, maar dan wordt de aanvraag genoteerd. Op een louter mondeling of telefonisch verzoek moet men bijgevolg niet ingaan.

De aanvrager moet het gewenste bestuursdocument vermelden of tenminste de aangelegenheid waarover het gaat. Als één en ander onduidelijk is, dan kan een instantie het verzoek niet meteen afwijzen, maar moet ze in dialoog treden met de verzoeker om alsnog duidelijkheid te krijgen (zie punt *e*), 1°, van dit stappenplan). Elke instantie heeft immers een bijstandsverplichting in dit verband.

Als de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, dan kan het verzoek een voorstel van termijn bevatten waarbinnen de aanvrager de informatie wil ontvangen.

De aanvrager moet ook zijn identiteit bekendmaken. Als een gevolmachtigde optreedt, bijvoorbeeld een advocaat, dan moet tevens de identiteit van de cliënt meegedeeld worden. Van een advocaat wordt vermoed dat hij zijn cliënt vertegenwoordigt, terwijl dat niet geldt voor anderen die optreden in naam van de aanvrager. Zij moeten hun mandaat schriftelijk aantonen.

De aanvraag wordt gericht aan de instantie die het gewenste bestuursdocument in haar bezit heeft (daarom niet noodzakelijk zelf geproduceerd) of het in een archief heeft neergelegd. Als het een aanvraag betreft bij de Vlaamse administratie, dan kan de verzoeker, als hij het niet exact zou weten, zijn verzoek ook richten aan de aangestelde communicatieambtenaar, die de aanvraag onmiddellijk doorstuurt naar de betrokken instantie.

Als de aanvraag wordt gericht aan een instantie die het gevraagde document niet in haar bezit heeft, dan stuurt die instantie de aanvraag zo spoedig mogelijk door naar de instantie die het document vermoedelijk in haar bezit heeft en brengt ze de aanvrager hiervan op de hoogte.

b) Het register

Elke bestuursinstantie die een aanvraag ontvangt, is verplicht om die aanvraag onmiddellijk in een register te noteren, met vermelding van de datum van ontvangst. Die registratie is van het allergrootste belang, omdat dit meestal het aanvangspunt is voor de termijnen (zie verder in punt *d*) van dit stappenplan). Ook onontvankelijke aanvragen moeten geregistreerd worden. Het verdient aanbeveling dat ook de communicatieambtenaren die een aanvraag ontvangen deze registreren.

Deze registratie kan op elektronische wijze gebeuren en dit wordt zelfs aanbevolen. In het kader van de evaluatie van de werking van het decreet (artikel 39 van het decreet), zullen de gegevens inzake registratie bij de verschillende bestuursinstanties wellicht opgevraagd worden door de Vlaamse overheid, teneinde een globaal zicht te krijgen op de juiste werking en impact van dit decreet : een elektronische registratie vergemakkelijkt uiteraard het opvragen van die gegevens.

Het register zou tenminste de volgende gegevens moeten bevatten :

- identiteit van de aanvrager (naam en adresgegevens);
- nummer van de aanvraag;
- datum van de registratie;
- in voorkomend geval : datum van verduidelijking van de aanvraag;
- korte omschrijving van de gewenste documenten;
- datum van de beslissing;
- aard en inhoud van de beslissing met (in voorkomend geval) de vermelding van de uitzonderingsgrond.

Dit register is openbaar voor de aanvrager, zonder dat hiervoor de procedure van het decreet gevolgd moet worden. Het spreekt voor zich dat het register enkel toegankelijk is voor de aanvrager wat betreft de informatie die op zijn aanvraag betrekking heeft.

De instantie moet dus geen ontvangstmelding sturen naar de aanvrager.

a) Aantonen van een belang

De persoon die een verzoek om openbaarmaking indient, moet in principe geen belang aantonen.

Als het verzoek om openbaarmaking echter betrekking heeft op informatie van persoonlijke aard (een beoordeling, waardeoordeel of beschrijving van een gedrag van een natuurlijk persoon), dan moet de aanvrager wel een belang aantonen : hij moet dan rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie geraakt kunnen worden, behalve wanneer het gaat om milieu-informatie en informatie over de aanvrager zelf.

Het aantonen van een belang bij informatie van persoonlijke aard moet beschouwd worden als een ontvankelijkheidsvereiste voor het openbaarverzoek waaraan in eerste instantie voldaan moet worden.

Het feit dat de aanvrager het vereiste belang kan aantonen, betekent nog niet dat de openbaarheid van het gewenste bestuursdocument automatisch wordt toegestaan. Als het vereiste belang aanwezig is, dan moet men de gegrondheid van het verzoek nog steeds beoordelen, dit wil zeggen nagaan of eventueel bepaalde uitzonderingsgronden ingeroepen moeten of kunnen worden om het openbaarverzoek alsnog niet of slechts gedeeltelijk toe te staan (zie verder in punt *e*) van dit stappenplan).

b) Aanvang van de termijnen

Alle termijnen die in het decreet voorkomen, zowel de beslissings- als de uitvoeringstermijnen, nemen een aanvang op de dag na de datum van de registratie van de aanvraag. Als er ondanks de decretale verplichting toch geen registratie zou plaatsvinden, dan nemen de termijnen een aanvang op de dag na de datum van ontvangst van de aanvraag.

Als een aanvraag evenwel terechtkomt bij een instantie die niet over het gevraagde bestuursdocument beschikt, dan heeft die instantie de plicht om de aanvraag door te sturen naar de juiste instantie (zie hierboven bij punt a) van het stappenplan). De termijn begint dan slechts te lopen na de registratie bij die laatste instantie.

Als een verzoek te vaag is geformuleerd, dan zal de termijn slechts beginnen lopen nadat de aanvrager correcte en duidelijke informatie heeft verstrekt.

Voor de exacte beslissings- en uitvoeringstermijnen wordt verwezen naar punten g) en h) van dit stappenplan.

c) uitzonderingsgronden op de principiële openbaarheid

Elke instantie die te maken krijgt met een verzoek om passieve openbaarmaking van een bestuursdocument, gaat na in hoeverre uitzonderingen kunnen worden ingeroepen op het algemeen principe dat de gewenste bestuursdocumenten openbaar gemaakt moeten worden.

1° formele uitzonderingen

De bestuursinstanties mogen een verzoek om openbaarmaking afwijzen als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft. Voorwaarde is wel dat de instantie verplicht is om eerst aan de aanvrager te vragen om het verzoek te herformuleren (als dat mogelijk is, geeft de instantie aan welke gegevens nodig zijn om alsnog op de aanvraag te kunnen ingaan). Pas wanneer de aanvrager op dit verzoek niet ingaat of de aanvraag kennelijk onredelijk of te algemeen geformuleerd blijft, kan het verzoek om openbaarmaking afgewezen worden op die grond.

Deze uitzondering is opgenomen om manifeste misbruiken tegen te gaan, dit wil zeggen dat de aanvrager niet zozeer informatie wil verkrijgen, maar wel de werking van een bestuursinstantie verstoren (bv : opvragen van honderden vergunningen van een bedrijf, opvragen van toekomstige examenvragen).

Een bestuursinstantie kan een verzoek om openbaarmaking ook afwijzen als de gewenste documenten niet af of onvolledig zijn. Een document opgesteld in het kader van een besluitvormingsproces verkrijgt zijn definitieve status als het ondertekend is door de daartoe bevoegde persoon. Dat betekent dus niet dat er een eindbeslissing moet zijn in een besluitvormingsproces : ook tussentijdse rapporten, adviezen en dergelijke zijn openbaar, tenminste als ze af zijn. Als die uitzonderingsgrond wordt ingeroepen, dan geeft de bestuursinstantie de geschatte termijn aan voor de voltooiing van het document.

2° inhoudelijke uitzonderingsgronden

Bij de beoordeling van een verzoek om openbaarmaking, moet een onderscheid gemaakt worden tussen informatie die niet met het milieu te maken heeft en milieu-informatie.

Voor de informatie die niet met het milieu te maken heeft, zijn er een aantal absolute uitzonderingen op het algemene principe van openbaarheid van bestuur, dit wil zeggen dat ze moeten worden ingeroepen door de bestuursinstantie, zonder daarbij een belangenafweging te moeten maken. Dit betekent evenwel niet dat deze absolute uitzonderingsgronden toelaten om zomaar bepaalde informatie niet openbaar te maken. De instanties zullen in concreto moeten aantonen dat de openbaarmaking afbreuk doet aan één van de hierna opgesomde belangen. Die absolute uitzonderingen zijn :

- een bestaande geheimhoudingsverplichting;
- bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- geheim van de beraadslagingen van de instanties waarop het decreet van toepassing is;
- documenten, uitsluitend opgesteld ten behoeve van de strafvordering of een administratieve sanctie;
- documenten, uitsluitend opgesteld ten behoeve van een mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen;
- informatie die vrijwillig door derden werd verstrekt en die uitdrukkelijk als vertrouwelijk is bestempeld.

Voor de informatie die niet met het milieu te maken heeft, zijn er ook een aantal relatieve uitzonderingen voorzien, wat inhoudt dat een bestuursinstantie eerst een belangenafweging moet maken : het belang van de openbaarheid zal moeten afgewogen worden tegenover één of meerdere van de hierna opgesomde belangen. Slechts wanneer dan wordt geoordeeld dat het te beschermen belang belangrijker is dan het belang van de openbaarheid, zal de uitzondering moeten worden toegepast en bijgevolg zal er geen of slechts gedeeltelijke openbaarmaking toegestaan worden. De te beschermen belangen zijn de volgende :

- het economisch, financieel of commercieel belang van de instantie;
- het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen;
- het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie;
- de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding;
- de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie, nodig voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming;
- de openbare orde en de veiligheid.

Voor milieu-informatie zijn de mogelijke in te roepen uitzonderingen steeds relatief. Bijgevolg zal er hier altijd een belangenafweging moeten gebeuren. De te beschermen belangen zijn de volgende :

- bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- geheim van de beraadslagingen van de instanties waarop het decreet van toepassing is;
- documenten, uitsluitend opgesteld ten behoeve van de strafvordering of een administratieve sanctie;
- documenten, uitsluitend opgesteld ten behoeve van een mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen;
- informatie die vrijwillig door derden werd verstrekt en die uitdrukkelijk als vertrouwelijk is bestempeld;
- het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen;
- het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie;
- de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding;
- de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie, nodig voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming;
- de openbare orde en de veiligheid;
- de bescherming van het milieu.

Als de milieu-informatie betrekking heeft op emissies in het milieu, dan kunnen enkel de volgende uitzonderingen worden ingeroepen :

- documenten, uitsluitend opgesteld ten behoeve van de strafvordering of een administratieve sanctie;
- documenten, uitsluitend opgesteld ten behoeve van een mogelijke toepassing van tuchtmaatregelen;
- het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen;
- de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding;
- de openbare orde en de veiligheid.

Gaat het bovendien om Seveso-informatie, dan kunnen de uitzonderingsgronden die verband houden met de vertrouwelijkheid van het handelen van een milieu-instantie en deze die de bescherming beoogt van het milieu waarop de informatie betrekking heeft, niet ingeroepen worden.

Voor een nadere toelichting bij de bovenvermelde uitzonderingen, kan men het best de memorie van toelichting bij het decreet raadplegen. U vindt die op de website : <http://www.vlaanderen.be/openbaarheid>

3° toestemming van derden

In de lijst van uitzonderingen zijn drie gevallen, waarbij het mogelijk is dat een bestuursdocument alsnog openbaar gemaakt wordt, mits toestemming daartoe van de derde betrokken persoon :

- bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- informatie die vrijwillig door derden werd verstrekt en die uitdrukkelijk als vertrouwelijk is bestempeld;
- het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie.

Als een aanvraag tot openbaarmaking zou worden afgewezen op grond van één van voormelde redenen, dan moet de instantie contact opnemen met de betrokkene (derde) en vragen of de aanvrager de toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde document. Zowel het contact opnemen met de derde als het verlenen van de toestemming kan het best via brief, fax of mail gebeuren, zodat de aansprakelijkheid van de instantie niet in het gedrang komt wanneer er achteraf discussie zou rijzen.

Als een instantie een uitzondering inroept waarbij aan een derde vooralsnog de toestemming kan gevraagd worden, dan moet de instantie haar beslissing nemen binnen de decretaal vastgestelde termijn (zie verder in punt g) van dit stappenplan). De instantie vermeldt in haar brief waarin ze haar beslissing meedeelt de mogelijkheid dat er alsnog openbaarmaking kan geschieden na toelating van de persoon op wie de informatie betrekking heeft. Ze vermeldt hierin ook dat ze de vraag om toelating aan de derde heeft verstuurd. Samen met de beslissing moet immers ook de aanvraag om toelating verstuurd worden. Het is wel zo dat enkel de beslissing van de instantie vatbaar is voor beroep en niet de beslissing van de derde om al dan niet toelating te verlenen. Het verlenen van de toelating door de derde is decretaal niet gebonden aan een termijn. Het is een toemaatje om vooralsnog openbaarmaking mogelijk te maken, maar de beslissing hiertoe ligt niet in handen van een instantie.

4 andere uitzonderingsgronden

Naast de decretale uitzonderingsgronden die hiervoor werden vermeld onder 1°, 2° en 3°, moet bij de behandeling van een verzoek om openbaarmaking eventueel ook rekening gehouden worden met uitzonderingsgronden die voorkomen in de federale openbaarheidsregelgeving (artikel 6, § 1 en § 2, van de wet van 11 april 1994, *Belgisch Staatsblad* van 30 juni 1994) of in regelgevingen van andere gemeenschappen en gewesten. De andere wetgevers zijn immers ook bevoegd om uitzonderingen op het principe van de openbaarheid van bestuur te bepalen op gronden die betrekking hebben op materies die tot hun bevoegdheid behoren (voorbeeld : dossiers bij O.C.M.W.'s inzake het leefloon, opvang van migranten).

d) Gedeeltelijke openbaarmaking

Als op basis van de hiervoor beschreven uitzonderingen bepaalde informatie in een bestuursdocument niet openbaar gemaakt kan worden en die informatie gescheiden kan worden van de andere informatie in het gevraagde document, dan moet het bestuursdocument gedeeltelijk openbaar gemaakt worden. De bestuursinstantie vermeldt dat uitdrukkelijk in haar beslissing.

g) Wie neemt de beslissing en binnen welke termijn

Het decreet gaat ervan uit dat de beslissing over de openbaarmaking van een bestuursdocument geen politieke, maar eerder een juridische beslissing is. Daarom vertrouwt ze die beslissingen toe aan de hoogst geplaatste ambtenaar of persoon of een bevoegd leidinggevend personeelslid van de instantie. In artikel 19 van het decreet worden deze aangeduid voor een groot aantal instanties die nominatief opgesomd worden in artikel 4 van het decreet. Uiteraard kan men de bevoegdheid delegeren. Die delegatie moet uitdrukkelijk en formeel gebeuren. Het is wel de bedoeling dat zoveel als mogelijk ambtenaren die voldoende juridisch geschoold zijn de beslissingen nemen. Het decreet beoogt dat binnen elke instantie de beslissingsbevoegdheid zo veel als mogelijk bij de meest geschikte persoon zou liggen, rekening houdend met de eigenheid en mogelijkheden van elke instantie.

De aanvraag tot openbaarmaking moet uiterlijk binnen vijftien kalenderdagen, na registratie van de aanvraag, beantwoord worden, schriftelijk, per fax of per e-mail. Slechts wanneer een bestuursinstantie van oordeel is dat de gevraagde informatie moeilijk tijdig te verzamelen is, kan de voormelde termijn van antwoord verlengd worden tot dertig kalenderdagen. De bestuursinstantie deelt dit dan uitdrukkelijk mee aan de aanvrager, met vermelding van de redenen van het uitstel.

Als het gewenste bestuursdocument in de gevraagde vorm beschikbaar is, dan verschaft de instantie dat document in die gevraagde vorm.

h) Uitvoering van de beslissing

De uiteindelijke beslissing tot inwilliging van een verzoek tot openbaarmaking moet uiterlijk binnen dertig kalenderdagen, na registratie, uitgevoerd worden. Dit wil zeggen dat de instantie binnen die termijn inzage moet verlenen, er uitleg over moet verschaffen of er een afschrift van moet overhandigen. In geval van verlenging van de termijn, zoals gesteld in punt g), wordt de uitvoeringstermijn eveneens verlengd tot 45 kalenderdagen. Als het de inzage van een document betreft, dan maakt de bestuursinstantie hieromtrent de nodige praktische afspraken in onderling overleg met de aanvrager.

De bestuursdocumenten die in het kader van dit decreet verkregen worden, mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt of verspreid worden, behalve als het milieu-informatie betreft.

i) Retributie voor afschriften

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.

Voor het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse wetenschappelijke instellingen is de Vlaamse Regering bevoegd om die retributie eventueel vast te leggen. De Vlaamse openbare instellingen met rechtspersoonlijkheid kunnen daar autonoom over beslissen. Dat zal ook gelden voor alle in de toekomst op te richten intern of extern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid.

De bestaande gemeenteraadsbeslissingen die een retributie opleggen blijven van kracht na de inwerkingtreding van dit decreet van 26 maart 2004.

j) Verplichting tot vermelden van beroepsmogelijkheid

De bestuursinstanties zijn verplicht om in hun beslissing waarbij een verzoek om openbaarmaking wordt geweigerd of slechts gedeeltelijk wordt toegestaan, uitdrukkelijk de modaliteiten te vermelden van de beroepsmogelijkheid die bestaat voor de aanvrager : de termijn (dertig kalenderdagen) waarbinnen en de instantie waarbij beroep kan worden ingesteld moet meegedeeld worden aan de aanvrager. Het secretariaat van de beroepsinstantie is gevestigd bij de Vlaamse overheid, departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, afdeling Kanselarij, Boudewijnlaan 30, te 1000 Brussel.

Het is aanbevolen om de volgende formule te gebruiken :

« Tegen deze beslissing kunt u beroep instellen bij de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur, waarvan het secretariaat gevestigd is bij Vlaamse overheid, departement Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, afdeling Kanselarij, Boudewijnlaan 30, te 1000 Brussel. U beschikt daartoe over een termijn van dertig kalenderdagen, die ingaat op de dag nadat de beslissing werd verstuurd. »

Als de beroepsmogelijkheid niet wordt vermeld, heeft dat tot gevolg dat de termijn om beroep in te dienen geen aanvang neemt.

k) Afhandeling van de beroepen

In dit nieuwe decreet wordt er nog slechts één beroepsinstantie gecreëerd voor alle instanties waarop het decreet van toepassing is : een commissie die samengesteld is uit vier ambtenaren van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en waarvan de werking wordt geregeld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur.

Als er een beroep wordt ingesteld, dan zal de instantie wiens beslissing wordt aangevochten, op de hoogte gebracht worden door de beroepsinstantie van het feit dat er een beroep werd ingediend.

Als de beroepsinstantie beslist om de openbaarmaking van een document toe te staan, dan moet de bestuursinstantie in kwestie uiterlijk binnen veertig dagen die beslissing uitvoeren. Gebeurt dat niet binnen deze termijn, dan kan de beroepsinstantie alsnog zelf haar beslissing ten uitvoer brengen en bijgevolg de openbaarheid daadwerkelijk toestaan.

Voor de uitvoering van haar taak kan de beroepsinstantie alle bestuursdocumenten ter plaatse inzien of opvragen bij de bestuursinstanties in kwestie.

Deel 3 : De actieve openbaarheid van bestuur

a) Algemeen principe

Inzake de actieve openbaarheid van bestuur, geldt als algemeen principe dat de instanties de verplichting hebben om de bevolking of de betrokken doelgroepen systematisch, correct, evenwichtig, tijdig en op verstaanbare wijze voor te lichten over hun beleid, regelgeving en dienstverlening, en over de rechten die de bevolking krijgt door het openbaarheidsdecreet.

Die verplichting geldt voor :

* de diensten, instellingen en rechtspersonen die afhangen van de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest. Daarmee worden bedoeld : het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en alle Vlaamse openbare instellingen. Ook alle nieuwe entiteiten die worden opgericht in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid (nieuwe ministeries, EVA's en IVA's) vallen hieronder;

* de gemeenten en districten;

* de provincies;

* alle mogelijke gemeentelijke en provinciale instellingen die in een openbare dienst voorzien (voorbeeld : gemeentelijke vzw's, autonome gemeentebedrijven, gemeentescholen...);

* verenigingen van provincies en gemeenten (alle mogelijke samenwerkingsvormen zoals bepaald in het decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking);

* de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;

* de polders en wateringen;

Voor alle andere instanties binnen het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap (voorbeelden : Gimvindus, Aquafin, allerhande adviesorganen, fondsen, VZW's waarbij de Vlaamse Regering is toetreden, onderwijsinstellingen...) kan de Vlaamse Regering nog bepalen welke instanties alsnog moeten voldoen aan de algemene verplichting tot actieve openbaarheid van bestuur.

Alle mogelijke informatie kan en mag men actief verspreiden, behalve als ze behoort tot de uitzonderingen die vastgesteld zijn inzake de passieve openbaarheid van bestuur (zie stappenplan in deel 2 van deze omzendbrief).

Inzake de actieve openbaarmaking van milieu-informatie voorziet het decreet ook dat de milieu-instanties alle milieu-informatie waarover ze beschikken moeten ordenen, actualiseren en accuraat en vergelijkbaar ter beschikking stellen. De Vlaamse Regering bepaalde welke milieu-informatie minimaal moet verspreid worden en op welke wijze de verspreiding moet plaatsvinden bij besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 betreffende de verspreiding van milieu-informatie (*Belgisch Staatsblad* van 30 november 2005).

b) Dossierbehandelaar op alle briefwisseling

Elke briefwisseling die uitgaat van een instantie, moet de naam, de hoedanigheid, het adres en het telefoonnummer bevatten van degene die meer inlichtingen kan verstrekken over het dossier.

c) Gezamenlijk bestand met wegwijs- en eerstelijnsinformatie

Alle bestuursinstanties zijn verplicht om mee te werken aan de uitbouw van een gezamenlijk bestand met wegwijsinformatie en eerstelijnsinformatie van de verschillende bestuursinstanties. De Vlaamse overheid is verantwoordelijk voor de uitbouw, het beheer en de ontsluiting van dit gezamenlijke bestand. Het Contactpunt Vlaamse Infolijn trekt dit project. Gezien de complexiteit en omvang van het project heeft het Contactpunt Vlaamse Infolijn gekozen voor een gefaseerde aanpak, waarbij in een eerste fase de wegwijs- en eerstelijnsinformatie van de Vlaamse overheid zal worden ontsloten in een productencatalogus van de Vlaamse overheid.

In afwachting van de realisatie van dit bestand, moeten de provincies en de gemeenten hun verplichtingen nakomen inzake het wegwijsbestand dat ze op grond van de wet van 12 november 1997 moesten opstellen en ter beschikking stellen.

d) De aanduiding van communicatieambtenaren bij de Vlaamse overheid

In het kader van de actieve openbaarheid van bestuur worden bij de Vlaamse overheid, de provincies, de gemeenten en de O.C.M.W.'s, communicatieambtenaren aangeduid. Voor de O.C.M.W.'s is deze verplichting nieuw. In vroegere openbaarheidsdecreten heette de "communicatieambtenaar" nog "informatieambtenaar" of "voorlichtingsambtenaar". De benaming is mee geëvolueerd met wat gebruikelijk was in de communicatiesector.

Rekening houdend met de nieuwe structuur van de Vlaamse overheid, bepaalt het openbaarheidsdecreet dat de Vlaamse Regering een communicatieambtenaar aanstelt bij elk Vlaams ministerie en bij elke IVA met rechtspersoonlijkheid. De Vlaamse Regering kan een communicatieambtenaar aanstellen bij elk intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid. De raad van bestuur van elk extern verzelfstandigd agentschap stelt eveneens een communicatieambtenaar aan.

"Aanstelling" moet niet begrepen worden als "extra aanwerving", maar als een "aanduiding". Het volstaat dat een ambtenaar die al in dienst is benoemd wordt als "communicatieambtenaar". De aanduiding van een communicatieambtenaar dient gezien te worden als de toewijzing van een takenpakket, wat totaal los staat van het arbeidsrechtelijk statuut van die functie. De taak van communicatieambtenaar kan zowel door een statutair ambtenaar als door een contractueel personeelslid vervuld worden, van eender welk niveau.

De decreetgever vond het belangrijk dat bij de Vlaamse ministeries, IVA's met rechtspersoonlijkheid, EVA's, provincies, gemeenten en O.C.M.W.'s telkens één ambtenaar het officiële aanspreekpunt zou zijn voor de communicatie van zijn bestuur. Het is uitdrukkelijk niet de bedoeling (dit wordt geëxpliciteerd in de memorie van toelichting bij het openbaarheidsdecreet) dat de communicatieambtenaar de volledige uitvoering van het communicatiebeleid op zich neemt. In dat geval zou hij immers een flessenhals worden. Een goede communicatie met de bevolking is een opdracht voor de hele bestuursinstantie. De communicatieambtenaar is een gangmaker, een trekker, een aanspreekpunt. Hij stimuleert zijn bestuur om aandacht te hebben voor de communicatie die wettelijk nodig is (over het beleid, de beslissingen en de dienstverlening) en speelt een coördinerende en begeleidende rol bij de planning, ontwikkeling en uitvoering van die communicatie (folders, websites, advertenties, infosessies, e-mailnieuwsbrieven, opendeurdagen,...). De communicatieambtenaren moeten er ook op toezien dat documenten bestemd voor de burger in correcte en verstaanbare taal geschreven zijn.

Om hun taken te kunnen vervullen hebben de communicatieambtenaren het recht bij de betrokken bestuursinstantie alle nuttige documentatie op te vragen of er inzage van te nemen op de plaats waar die normaal wordt bewaard. Ze zullen ook een rol moeten spelen in de voorbereiding van het communicatiejaarverslag van de Vlaamse Regering (zie punt 6).

De aanduiding van communicatieambtenaren in de departementen en in de intern verzelfstandigde agentschappen is gedelegeerd aan de leidend ambtenaren krachtens de administratieve delegatiebesluiten (respectievelijk BVR 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen van de Vlaamse ministeries en BVR 10 oktober 2003 tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de intern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid).

De leidend ambtenaren delen de namen van de communicatieambtenaren mee aan de afdeling Communicatie van de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid, die de lijst actueel houdt. De lijst zal ook jaarlijks als bijlage toegevoegd worden aan het jaarverslag communicatie dat de Vlaamse Regering moet voorleggen aan het Vlaams Parlement (zie verder).

De leidend ambtenaar van een IVA zonder rechtspersoonlijkheid kan ervoor kiezen om voor de IVA een eigen communicatieambtenaar aan te stellen. In dat geval treedt de communicatieambtenaar van het ministerie niet meer op als communicatieambtenaar voor die bepaalde IVA, wél voor het departement en voor eventuele andere IVA's zonder rechtspersoonlijkheid die geen eigen communicatieambtenaar hebben aangeduid. Het is overigens ook mogelijk dat de communicatieambtenaar van het ministerie een personeelslid is van een IVA zonder rechtspersoonlijkheid van dat ministerie.

e) Overleg tussen de communicatieambtenaren van de Vlaamse overheid

Het openbaarheidsdecreet geeft de Vlaamse Regering de mogelijkheid om generieke aspecten van de communicatie en de coördinatie van het communicatiebeleid te regelen bij de Vlaamse ministeries, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de extern verzelfstandigde agentschappen. In dat kader zal de afdeling Communicatie van de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid een overleg initiëren tussen de communicatieambtenaren van deze instanties, over de beleidsdomeinen heen.

f) Coördinatie van de contacten met de Expertcommissie voor Overheidscommunicatie

De instanties van de Vlaamse overheid die moeten voldoen aan de algemene verplichting van de actieve openbaarheid van bestuur (zie hoger) moeten ook voldoen aan de normen voor Vlaamse overheidscommunicatie. Door het decreet van 19 juli 2002 houdende de controle op de communicatie van de Vlaamse overheid werd bij het Vlaams Parlement een Expertcommissie voor Overheidscommunicatie opgericht, die waakt over de naleving van de normen die werden goedgekeurd bij het decreet van 7 juli 2006 houdende de goedkeuring van de normen voor de Vlaamse overheidscommunicatie. De Expertcommissie doet dit na een adviesvraag van de betrokken overheid, na een klacht, of ambtshalve.

In het kader van de coördinatie van het communicatiebeleid van de Vlaamse overheid zal de afdeling Communicatie van de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid optreden als aanspreekpunt voor de Expertcommissie voor Overheidscommunicatie. Adviesvragen worden via de afdeling Communicatie voorgelegd aan de Expertcommissie voor Overheidscommunicatie.

g) Jaarverslag Communicatie van de Vlaamse Regering

Jaarlijks legt de Vlaamse Regering een globaal, gecoördineerd verslag en een evaluatie van de communicatie en het communicatiebeleid van de Vlaamse ministeries, de intern verzelfstandigde agentschappen met rechtspersoonlijkheid en de extern verzelfstandigde agentschappen, met betrekking tot het voorbije jaar, ter kennisgeving voor aan het Vlaams Parlement. Dit verslag vervangt het vroegere "jaarverslag van de informatieambtenaar". Aan het jaarverslag Communicatie wordt als bijlage telkens de lijst van de communicatieambtenaren toegevoegd.

De afdeling Communicatie van de Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid krijgt als opdracht de samenstelling van het jaarverslag te coördineren. Ze bezorgt daarvoor jaarlijks richtlijnen aan de communicatieambtenaren van de ministeries, de IVA's en de EVA's.

Zoals bepaald is in het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2005 betreffende de verspreiding van milieu-informatie, stelt de Vlaamse administratie, behorend tot het beleidsdomein leefmilieu, natuur en energie, jaarlijks een verslag op over de verspreiding van milieu-informatie, met inbegrip van de beschikbaarheid van milieu-informatie op elektronische wijze en via elektronische gegevensbanken. Dat verslag vormt een geïntegreerd deel van het jaarverslag communicatie van de Vlaamse Regering.

Deze omzendbrief vervangt omzendbrief VR 2004/26 van 4 juni 2004.

Y. LETERME,

Minister-president van de Vlaamse Regering