

> Hadrien DASNOY, juridisch adviseur Brulocalis

GEZAMENLIJKE DECRETEN EN ORDONNANTIES VAN 16 MEI 2019: DUWTJE IN DE RUG VOOR DE OPENBAARHEID VAN BESTUUR

Net voor het einde van de vorige legislatuur keurde het Brussels Parlement twee basisteksten goed die de openbaarheidsverplichtingen van de Brusselse gemeentebesturen versterken. Samen vormen ze een nieuw 'pakket' inzake openbaarheid, met als doel het gemeentebestuur aan te passen aan een maatschappij die alsmaar grotere eisen stelt qua transparantie van de werking van openbare instellingen.

INTRODUCTION

Op 16 mei werden twee gezamenlijke decreten en ordonnanties goedgekeurd die het geheel van openbaarheidsmaatregelen van de afgelopen jaren voor de lokale besturen aanvullen en versterken. Enerzijds is er het gezamenlijk decreet en ordonnantie betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen (hierna de 'ordonnantie openbaarheid') dat het grondwettelijk recht van iedere burger uitvoert om bestuursdocumenten te raadplegen. Deze ordonnantie openbaarheid verzamelt in één tekst de bepalingen die tot dan toe versnipperd waren, verduidelijkt deze bepalingen en vult ze aan, verleent de Brusselse Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten (hierna de 'CTB') onderzoeksbevoegdheden, en breidt het toepassingsgebied ervan uit. Anderzijds is er het gezamenlijk decreet en ordonnantie met betrekking tot de Brusselse ombudsman (hierna de 'ordonnantie ombudsman') dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voorziet van een ombudsman. Zijn actiegebied strekt zich uit tot de lokale besturen, die hiermee rekening zullen moeten houden.

We nemen eerst en vooral de ordonnantie openbaarheid onder de loep¹. We bespreken het precieze en uitgebreide toepassingsgebied van deze nieuwe ordonnantie, de geldende algemene beginselen en de voorwaarden voor de ontvankelijkheid van de aanvraag van de burger, alsook de uitzonderingen die kunnen worden opgeworpen tegen zijn verzoek, en het vervolg van de procedure. Tot slot gaan we dieper in op de verplichtingen inzake actieve openbaarheid die de ordonnantie de lokale besturen oplegt, en op de werking van de CTB, waarbij we stilstaan bij de proceduretermijnen en de belangrijke bindende bevoegdheden van de CTB.

Nadien analyseren we de ordonnantie ombudsman². We bestuderen het actiegebied van de ombudsman en diens statuut, vervolgens de te volgen procedure en tot slot het bijzondere systeem voor de melding van veronderstelde integriteitsschendingen.

Afsluiten doen we met de complementariteit van beide ordonnanties maar ook met de vragen die

zij onbeantwoord laten en de moeilijkheden met betrekking tot de uitvoering van de ordonnanties.

HERVORMING VAN DE OPENBAARHEID VAN BESTUUR

Voor de Brusselse lokale besturen wordt de ordonnantie openbaarheid de nieuwe referentietekst ter vervanging van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten, de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de ordonnantie van 18 maart 2004 inzake toegang tot milieu-informatie en tot informatie betreffende de ruimtelijke ordening in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur³.

Toepassingsgebied

De ordonnantie openbaarheid legt voortaan duidelijker het toepassingsgebied van de openbaarheidsregels vast, dat zich niet alleen uitstrekt tot de gemeentebesturen. De ordonnantie is van toepassing op:

- de gemeentelijke bestuurlijke overheden, met inbegrip van de gemeentelijke organen die adviezen verstrekken in verband met milieu of ruimtelijke ordening (bv. de overlegcommissies zoals bedoeld in artikel 9 van het BWRO);
- de openbare centra voor maatschappelijk welzijn;
- de gewestelijke en gewestgrensoverschrijdende intercommunales die onder bestuurlijk toezicht staan van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en hun filialen (bv. Sibelga en haar filialen);
- de gemeentelijke vzw's;
- de autonome gemeentebedrijven (bv. Autonoom Gemeentebedrijf van Etterbeek);
- de verenigingen bedoeld in hoofdstuk XII van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (bv. De Brusselse Keukens);
- de verenigingen bedoeld in hoofdstuk XIIbis van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de

1. B.S., 7 juni 2019.

2. B.S., 21 juni 2019.

3. Gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 16 mei 2019 betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen, art. 32.



openbare centra voor maatschappelijk welzijn (bv. Iris Ziekenhuizen Zuid).

Al deze structuren zijn voortaan onderhevig aan de bepalingen inzake openbaarheid van bestuur.

Algemene beginselen inzake toegang tot bestuursdocumenten

Zoals artikel 32 van de Grondwet bepaalt, blijft het basisbeginsel van de ordonnantie openbaarheid dat eenieder het recht heeft om ieder bestuursdocument in het bezit van een bestuurlijke overheid te raadplegen en een afschrift ervan te vragen, tenzij de overheid zich hiertegen kan verzetten op basis van een uitzondering in de ordonnantie. Met andere woorden, de toegang tot de documenten is het beginsel, de vertrouwelijkheid is de uitzondering. In dit kader herinneren we eraan dat we onder bestuursdocument "*alle informatie, in welke vorm ook, waarover een bestuurlijke overheid beschikt*"⁴ verstaan.

Iedere burger kan dus toegang krijgen tot alle bestuursdocumenten (en alle milieu-informatie⁵), hierover uitleg krijgen, ze ter plaatse inzien of een afschrift ervan ontvangen⁶. Dit wordt passieve openbaarheid genoemd. De aanvrager hoeft geen belang aan te tonen, behalve wanneer het beoogde bestuursdocument informatie bevat over een met naam genoemde of identificeerbare natuurlijke persoon, wanneer deze informatie een beoordeling of een waardeoordeel vormt ten aanzien van deze persoon of wanneer ze betrekking heeft op een gedrag van deze persoon waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen⁷.

Voorwaarden voor de ontvankelijkheid van een aanvraag van een burger

Om ontvankelijk te zijn, moet de aanvraag van de burger⁸:

- schriftelijk zijn;
- ondertekend zijn;

BELANGRIJK IN DE PRAKTIJK: als de aanvrager een rechtspersoon is, is de handtekening van de gevolmachtigde en de vermelding van het KBO-nummer vereist. Als de aanvraag per mail wordt verstuurd, wordt die bovendien pas als geldig ondertekend beschouwd wanneer de aanvrager of de gevolmachtigde een fotokopie, een foto of een scan van een identiteitsdocument verstrekt. Als de aanvraag door de advocaat van de aanvrager is verstuurd, moeten de hoger bedoelde documenten niet worden bijgevoegd)

- de naam en het adres van de aanvrager vermelden;
- gedateerd zijn, met andere woorden op een zodanige manier zijn verstuurd dat de verzenddatum van de aanvraag gekend en niet-betwistbaar is (bv. aangetekende brief met ontvangstbevestiging).

> Elke burger kan toegang krijgen tot bestuursdocumenten of er een afschrift van krijgen

Het is de taak van de bestuurlijke overheden om na te gaan of alle voorwaarden voor ontvankelijkheid zijn voldaan alvorens over te gaan tot de verwerking van de aanvraag.

Uitzondering op de toegang tot bestuursdocumenten

De bestuurlijke overheden kunnen een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in een aantal gevallen waarvan de ordonnantie een lijst geeft⁹.

De bestuurlijke overheid moet de aanvraag verwerpen wanneer de openbaarmaking afbreuk doet aan een geheimhoudingsverplichting die ingesteld is bij een ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, een ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of een decreet van de Franse Gemeenschapscommissie.

De bestuurlijke overheid moet eveneens de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

- de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden, met inbegrip van de privacy;
- de internationale betrekkingen en de openbare veiligheid;
- de rechtsgang, de mogelijkheid voor een persoon om een eerlijk proces te krijgen of de mogelijkheid voor een overheid om een onderzoek van strafrechtelijke of disciplinaire aard in te stellen;
- de geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de informatie vertrouwelijk aan de bestuurlijke overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit;
- een economisch of financieel belang van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie, de gemeenten en OCMW's en van alle overheden die worden bedoeld in artikel 3, 1° tot 9°;
- het vertrouwelijke karakter van de beraadslagingen van de overheid;
- de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie, wanneer deze

4. Art. 4, 8°.

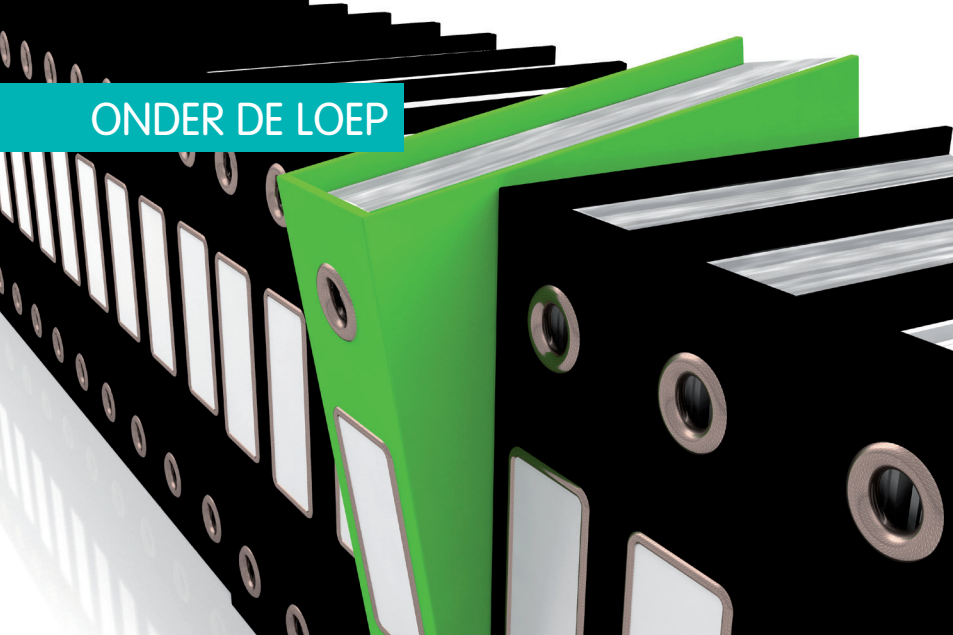
5. Ofwel alle informatie in geschreven, visuele, auditieve, elektronische of enige andere materiële vorm over het milieu in de brede zin (zie artikel 4, 9° voor de precieze definitie).

6. Het verkrijgen van afschriften van bestuursdocumenten of milieu-informatie kan onderworpen worden aan een vergoeding, die niet hoger mag liggen dan de kostprijs (art. 17, §2).

7. Art. 17, §3.

8. Art. 18.

9. Art. 19.



> Burgers die de toegang tot een bestuursdocument wordt geweigerd, kunnen zich wenden tot de CTB

vertrouwelijkheid bij de gewestelijke of Europese wetgeving wordt geboden om een gewettigd economisch belang te beschermen;

- de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft, zoals de habitat van zeldzame soorten;
- de vertrouwelijkheid die vereist is voor het uitvoeren van evaluaties van de personeelsleden van de bestuurlijke overheid in kwestie en interne audits.

Tot slot mag de overheid, maar is zij daar niet toe verplicht, de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen indien de aanvraag:

- een bestuursdocument of milieu-informatie betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. In dit geval vermeldt de bestuurlijke overheid de naam van de instantie die verantwoordelijk is voor de voorbereiding van de documenten of informatie, alsook het geschatte tijdstip van voltooiing;
- advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld;
- kennelijk onredelijk is;
- te algemeen geformuleerd blijft, zelfs nadat de bestuurlijke overheid de aanvrager heeft verzocht om zo spoedig mogelijk en vóór het verstrijken van de termijn van twintig werkdagen vanaf ontvangst van de aanvraag zijn verzoek te verduidelijken en hem daarbij heeft geholpen.

Wanneer het bestuursdocument wegens de bovengenoemde wettelijke uitzonderingen niet geheel kan worden verstrekt aan de burger die hiervoor een aanvraag heeft ingediend, moet de burger niettemin in de mate van het mogelijke een gedeeltelijke toegang tot de informatie krijgen, bijvoorbeeld door de naam en identiteit van de persoon op het document te schrappen of door enkel de stedenbouwkundige en milieu-informatie te verstrekken die te allen tijde toegankelijk moeten zijn.

Administratieve procedure in het kader van een vraag om toegang tot een bestuursdocument

De bestuurlijke overheid waarbij een aanvraag is ingediend, stelt de gevraagde bestuursdocumenten zo spoedig mogelijk of uiterlijk binnen de twintig

werkdagen nadat ze het verzoek heeft ontvangen ter beschikking van de aanvrager, rekening houdend met de termijn die door de aanvrager in zijn schriftelijk verzoek is vermeld¹⁰.

Die termijn wordt op veertig werkdagen gebracht indien de omvang en de ingewikkeldheid van de informatie van dien aard zijn dat de termijn van twintig werkdagen niet haalbaar is¹¹. In dat geval wordt de aanvrager zo spoedig mogelijk, en in ieder geval voordat de termijn van twintig werkdagen afloopt, in kennis gesteld van de verlenging ervan en de redenen daarvoor.

BELANGRIJK IN DE PRAKTIJK:

De aanvrager kan vragen dat zijn verzoek dringend wordt onderzocht¹². Hij moet de redenen voor deze hoogdringendheid rechtvaardigen in zijn aanvraag. De door de aanvrager behoorlijk gemotiveerde hoogdringendheid is deze die de naleving van de hoger genoemde behandelingstermijnen kennelijk ongeschikt maakt omdat de situatie van de aanvrager ernstige nadelige gevolgen zou ondergaan als de voornoemde termijnen in acht zouden worden genomen. Wanneer de bestuurlijke overheid de hoogdringendheid van de aanvraag erkent, beantwoordt ze deze zo snel mogelijk en uiterlijk binnen zeven werkdagen volgend op de ontvangst van de aanvraag. Wanneer de bestuurlijke overheid de ingeroepen hoogdringendheid ongegrond acht, brengt ze de aanvrager daar onmiddellijk van op de hoogte via een met redenen omklede beslissing en past ze de hoger vastgelegde termijnen toe.

Tot slot wijzen we erop dat als een aanvraag te vaag geformuleerd is, de bestuurlijke overheid de aanvrager zal verzoeken om zo spoedig mogelijk en vóór het verstrijken van de termijn van twintig werkdagen zijn aanvraag te verduidelijken en hem daarbij behulpzaam zal zij¹³.

De beslissing van de overheid wordt met redenen omkleed en schriftelijk meegedeeld aan de aanvrager binnen de hoger genoemde termijn¹⁴. De kennisgeving vermeldt op duidelijke, precieze en volledige wijze de redenen voor de weigering. De mededeling van de beslissing wijst ook op het bestaan van het beroep tegen de weigering, op de na te leven vormen en termijnen, evenals op de mogelijkheid zich te wenden tot de Brusselse ombudsman en de manier waarop dat moet gebeuren. Het ontbreken van een kennisgeving binnen de vereiste termijn staat gelijk met een weigering.

De CTB - Missie en samenstelling

Iedere burger die niet tevreden is met het antwoord van de bestuurlijke overheid op zijn vraag om toegang tot een bestuursdocument of de verbetering van dit document, of die niet binnen de wettelijke termijn een antwoord heeft gekregen van de bestuurlijke overheid, kan een beroep instellen bij de CTB¹⁵. De burger beschikt ook over een recht van beroep

10. Art. 20, § 1.

11. Art. 20, § 2.

12. Art. 20, § 4.

13. Art. 20, § 3.

14. Art. 21.

15. Art. 25, § 1.

wanneer hij vaststelt dat de bestuurlijke overheid in gebreke blijft om aan de verplichtingen inzake actieve openbaarheid te voldoen. De burger moet zich eerst tot de CTB wenden alvorens een beroep in te stellen bij de Raad van State.

De leden van de CTB zijn voor de helft afkomstig van het Brusselse gewestelijke bestuur en voor de helft uit de advocatuur of academische wereld. Er is een gegarandeerde evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen. De CTB bestaat uit negen leden, onder wie een voorzitter, vier werkende leden (twee Franstaligen en twee Nederlandstaligen) en vier vervangende leden (twee Franstaligen en twee Nederlandstaligen)¹⁶.

De procedure bij de CTB

Indien de bestuurlijke overheid de vraag van een burger om toegang tot een bestuursdocument weigert, moet die zich binnen de dertig dagen na de weigering wenden tot de CTB¹⁷. De termijn wordt beperkt tot vijf werkdagen wanneer de burger vraagt om zijn beroep bij hoogdringendheid te onderzoeken. De termijn begint te lopen vanaf de dag waarop kennis wordt genomen van de uitdrukkelijke weigeringsbeslissing of, bij ontstentenis van zo'n beslissing, vanaf de dag waarop de termijn waarbinnen de bestuurlijke overheid zich over de aanvraag moest uitspreken, verstreken is.

BELANGRIJK IN DE PRAKTIJK: de beroepstermijn bij de CTB wordt onderbroken als de burger klacht indient bij de Brusselse ombudsman (in deze fase kan de bestuurlijke overheid de tussenkomst van de ombudsman dus al voorstellen). Een nieuwe termijn begint te lopen wanneer de ombudsman de burger in kennis heeft gesteld van het einde van zijn tussenkomst.

Zodra een beroep is ingesteld bij de CTB, brengt zij de bestuurlijke overheid hiervan op de hoogte. De bestuurlijke overheid beschikt dan over zeven dagen om het gevraagde document te bezorgen aan de CTB¹⁸. De termijn wordt beperkt tot twee dagen als de voorzitter van de CTB de door de aanvrager ingeroepen hoogdringendheid erkent. De bestuurlijke overheid kan bij het document een nota voegen waarin zij toelicht waarom zij het document niet wil bezorgen aan de aanvrager. De bestuurlijke overheid kan echter weigeren om het betrokken document te bezorgen wanneer zij de aanvraag kennelijk onredelijk of kennelijk te vaag geformuleerd acht.

Als de bestuurlijke overheid het gevraagde document niet binnen de gestelde termijn bezorgt, vermeldt de CTB dit in haar jaarverslag. Bovendien kan de voorzitter van de CTB ter plaatse bij de bestuurlijke overheid gaan om kennis en een afschrift te nemen van het bestuursdocument of van om het even welk ander document dat nodig is voor de behandeling van dat beroep, indien nodig door een beroep te doen op de openbare macht. Indien de CTB het gevraagde document ondanks de voorgaande

maatregelen niet krijgt, deelt zij dit mee aan het Brussels Parlement en de Brusselse Regering, die sancties kunnen opleggen.

Beslissing van de CTB en gevolgen

De CTB doet uitspraak binnen zestig dagen na ontvangst van het document dat onderwerp vormt van het beroep, of, indien de overheid de aanvraag kennelijk onredelijk of kennelijk te vaag geformuleerd acht, binnen zestig dagen vanaf de ontvangst van het beroep¹⁹.

BELANGRIJK IN DE PRAKTIJK: de termijn van zestig dagen kan worden opgeschort wanneer de CTB het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit heeft ingewonnen (wat de bestuurlijke overheid kan voorstellen), totdat het advies ontvangen is. De termijn kan ook worden opgeschort tijdens de tussenkomst van de Brusselse ombudsman zodra de CTB van de Brusselse ombudsman de mededeling krijgt dat er bij hem een bezwaarschrift werd ingediend totdat de ombudsman heeft meegedeeld dat zijn tussenkomst ten einde is (de bestuurlijke overheid kan voorstellen om het geschil in der minne te regelen door tussenkomst van de Brusselse ombudsman).

De CTB doet uitspraak binnen tien werkdagen vanaf de ontvangst van de aanvraag indien de voorzitter van de CTB de hoogdringendheid van de aanvraag erkent.

Als de CTB de aanvrager gelijk geeft, kan zij zelf de toegang tot het gevraagde bestuursdocument verlenen²⁰. In dat geval geeft de CTB de bestuurlijke overheid de opdracht om effectief toegang te verlenen aan het betrokken document binnen de door haar gestelde termijn, die niet meer mag bedragen dan dertig dagen. Indien de bestuurlijke overheid dit weigert te doen, kan de CTB zelf het document bezorgen aan de aanvrager. In dat geval brengt ze de bestuurlijke overheid daar vijftien werkdagen op voorhand van op de hoogte.

Verplichtingen inzake actieve openbaarheid

Naast de verplichtingen inzake passieve openbaarheid - iedere burger die daarom vraagt, toegang verlenen tot bestuursdocumenten - moeten de bestuurlijke overheden die onderworpen zijn aan de ordonnantie openbaarheid ook op eigen initiatief vlot toegang verlenen aan een reeks gegevens over hun werking. Deze zogenaamde verplichtingen inzake actieve openbaarheid worden hieronder opgesomd.

- De bestuurlijke overheden moeten beschikken over een website die een gemakkelijk identificeerbare rubriek 'transparantie' bevat²¹. Deze rubriek bevat minstens:
- een document dat de bevoegdheden, de organisatie en de werkwijze van de bestuurlijke overheid beschrijft;

16. Art. 26.

17. Art. 27.

18. Art. 28, § 1.

19. Art. 29.

20. Art. 25, § 1.

21. Art. 6, § 1.

- een inventaris van de subsidies die werden toegekend in de loop van het voorgaande jaar, met vermelding van de begunstigde, het voorwerp van de subsidie en het bedrag van de subsidie;
- een inventaris van de studies die in de loop van het voorgaande jaar werden verricht voor rekening van de bestuurlijke overheid, voor zover ze werden verricht door een externe partner. De inventaris vermeldt voor elke studie de identiteit van de auteur, d.w.z. de naam van de rechtspersoon of natuurlijke persoon aan wie de studie werd toevertrouwd, evenals de kost van de studie;
- een inventaris van de overheidsopdrachten die in de loop van het voorgaande jaar werden gesloten, met vermelding van de aanbesteder en het vastgelegde bedrag;
- de oproepen tot kandidaten en de voorwaarden inzake aanwerving, bevordering of vervanging voor alle betrekkingen die zij willen invullen, openbaar gemaakt binnen zeven werkdagen na de aanwervings-, bevorderings- of vervangingsbeslissing, evenals de beslissingen tot aanwerving, bevordering of vervanging voor de betrekkingen van de ambtenaren van niveau A die zij invullen, openbaar gemaakt binnen zeven werkdagen vanaf de beslissing;
- de stedenbouwkundige reglementen, de plannen, schema's en programma's (evenals de gedragslijnen) inzake milieu of ruimtelijke ordening samen met het milieueffectenrapport dat verband houdt met deze documenten: zij moeten binnen dertig werkdagen nadat zij zijn goedgekeurd op de website worden gepubliceerd²²;
- de stedenbouwkundige vergunningen, de verkavelingsvergunningen en de milieuvergunningen (alook de samenvattende plannen wanneer de vergunningsaanvraag onderworpen was aan speciale regelen van openbaarmaking) die waren onderworpen aan een milieueffectenrapport of aan een effectenstudie (dit rapport of deze studie wordt bij de publicatie gevoegd) of die belangrijke gevolgen kunnen hebben voor het milieu of voor de ruimtelijke ordening: zij moeten binnen tien werkdagen na de uitreiking ervan worden gepubliceerd²³;
- in geval van een onmiddellijke bedreiging van de gezondheid van de mens of het milieu, hetzij veroorzaakt door menselijke activiteiten, hetzij ten gevolge van natuurlijke oorzaken, alle informatie die de bevolking die waarschijnlijk zal worden getroffen in staat kan stellen maatregelen te nemen om de uit de bedreiging voortvloeiende schade te voorkomen of te beperken²⁴.

De Brusselse Regering, het Verenigd College van de GGC en het College van de COCOF zullen gezamenlijk kunnen bepalen of er andere documenten moeten worden opgenomen in deze lijst.

Het college van burgemeester en schepenen maakt de geactualiseerde lijst van alle kabinetsleden die zijn

tewerkgesteld op de dienst van de burgemeester en de schepenen openbaar in de rubriek 'transparantie' van de gemeentelijke website, met vermelding van hun naam en functie²⁵.

De voorzitter van het OCMW doet hetzelfde op de website van het OCMW voor de leden van zijn kabinet, met vermelding van hun naam en functie²⁶.

De bestuurlijke overheden wijzen intern minstens één persoon aan die als taak heeft om de bestuursdocumenten evenals de milieu-informatie die openbaar moeten worden gemaakt in de rubriek 'transparantie' van hun website te verzamelen en in te staan voor de door deze ordonnantie vereiste openbaarmaking²⁷.

Elke briefwisseling uitgaande van een bestuurlijke overheid vermeldt de naam, de voornaam, de hoedanigheid, het administratief adres, het telefoonnummer en het e-mailadres van degene die meer inlichtingen over het dossier kan verstrekken. Bij gelijkaardige briefwisseling die naar meer dan honderd bestemmingen wordt gestuurd, mag de vermelding echter worden beperkt tot het administratief adres, het telefoonnummer en, indien bestaand, het specifieke e-mailadres van de bevoegde administratieve eenheid²⁸.

Elke eenzijdige bestuurshandeling met individuele strekking die ter kennis wordt gebracht van een bestuurde, vermeldt de mogelijkheid om zich te wenden tot de Brusselse ombudsman, evenals de manier waarop dat moet gebeuren, de eventuele administratieve beroepsmogelijkheden, de instanties waarbij het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen. Bij ontstentenis neemt de verjaringstermijn voor het indienen van het beroep geen aanvang²⁹.

Deze verplichtingen inzake actieve openbaarheid treden op 7 december 2019³⁰ in werking en zijn dus enkel van toepassing op de nieuwe beslissingen en handelingen die na deze datum worden goedgekeurd³¹.

DE BRUSSELSE OMBUDSMAN

De ordonnantie ombudsman voorziet het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, net als de federale overheid, van een ombudsman die het behoorlijk bestuur versterkt en toeziet op de vrijwaring van de grondrechten³². Het is zijn taak om klachten te onderzoeken over de werking van de Brusselse bestuurlijke overheden, om op verzoek van het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie of op eigen initiatief, alle mogelijke onderzoeken te voeren naar de werking van de diensten van de Brusselse bestuurlijke overheden, en om op basis daarvan aanbevelingen te formuleren en verslag uit te brengen over de werking van die overheden.

ACTIEGEBIED

De ordonnantie ombudsman geeft de Brusselse ombudsman een zeer ruim actiegebied. Deze mag

22. Art. 11.

23. Wanneer de betrokken documenten gegevens bevatten over het privéleven, gegevens die het voorwerp uitmaken van een intellectueel eigendomsrecht of gegevens waarvan de openbaarmaking een ernstig gevaar zou betekenen voor de openbare veiligheid, vergewist de bestuurlijke overheid zich ervan of deze gegevens uit het document zijn weggelaten voordat ze het openbaar maakt (art. 12 en 14).

24. Art. 15.

25. Art. 6, §2.

26. Art. 6, §3.

27. Art. 7.

28. Art. 8, §1.

29. Art. 8, §2.

30. Art. 39, 1e lid.

31. Art. 36.

32. Gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) van 16 mei 2019 met betrekking tot de Brusselse ombudsman, art. 2.

namelijk de klachten onderzoeken over de werking van³³:

- bestuurlijke overheden die ressorteren onder het Brussels Hoofdstedelijk Gewest of die de aan de Brusselse Agglomeratie toegewezen bevoegdheden uitoefenen;
- de bestuurlijke overheden van de GGC en de COCOF;
- de intercommunales waarop het Brussels Hoofdstedelijk Gewest het toezicht uitoefent;
- de Brusselse gemeenten;
- de instellingen die belast zijn met een opdracht van openbaar nut door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de GGC, de COCOF of de gemeenten.

BELANGRIJK IN DE PRAKTIJK: De ordonnantie is van toepassing op de gemeenten, maar de tekst voegt er meteen aan toe dat dit het geval is “*zolang deze geen eigen ombudsman hebben aangesteld om de klachten over hun werking te onderzoeken*”³⁴. De wetgever lijkt dus de deur op een kier te laten voor de gemeenten die een eigen ombudsman willen aanstellen en op die manier willen ontsnappen aan de toepassing van de ordonnantie ombudsman. In afwachting van preciezere vermeldingen van de wetgever in dit opzicht lijkt het aanbevolen om, als een gemeente dit zou doen, aan de aangestelde gemeentelijke ombudsman een systeem te koppelen dat zoveel mogelijk overeenstemt met het systeem van de Brusselse ombudsman.

Het begrip ‘instelling belast met een opdracht van openbaar nut’ lijkt problematisch: volgens de ordonnantie ombudsman zijn bedoeld de “*natuurlijke personen of publiekrechtelijke of privaatrechtelijke rechtspersonen [...] die, op grond van een ordonnantie of een decreet of een opdracht die hun uitdrukkelijk werd toevertrouwd door de Regering, taken van openbaar nut verzekeren en daartoe op zijn minst voor 50% gefinancierd worden door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie of de gemeenten*”³⁵

Betreft dit dan ook de gemeentelijke vzw's? Het antwoord moet worden genuanceerd en kan momenteel niet definitief zijn: de definitie van een instelling belast met een opdracht van openbaar nut stemt niet overeen met de definitie van een gemeentelijke vzw volgens de betekenis van de ordonnantie van 5 juli 2018 betreffende de specifieke gemeentelijke bestuursvormen en de samenwerking tussen gemeenten³⁶. Hoewel het geen twijfel lijdt dat de gemeentelijke vzw's taken van openbaar nut uitoefenen³⁷, worden ze daarom niet allemaal voor meer dan 50% gefinancierd door de lokale besturen³⁸. Bovendien staat het niet vast dat enkel en alleen het feit dat een vzw gemeentelijk is volgens de betekenis van de hoger genoemde ordonnantie van 5 juli 2018 voldoende is opdat ze taken van openbaar nut zou uitoefenen “*op grond van een ordonnantie*”. Het is waarschijnlijk de taak van de toekomstige

Brusselse ombudsman om deze verschillende kwesties te beslechten in het kader van de geschillen waarin hij zal tussenkomen.

Wie is de Brusselse ombudsman?

De Brusselse ombudsman wordt aangesteld door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie voor een mandaat van vijf jaar, dat eenmaal hernieuwbaar is³⁹. Hij is Belg of Europeaan, geeft blijk van onberispelijk gedrag, is houder van een diploma dat toegang verstrekt tot functies van niveau A, is tweetalig en beschikt over een nuttige beroepservaring van minstens tien jaar. Voordat hij wordt aangesteld, is hij met succes onderworpen aan een hoorzitting voor de drie parlementen.

De Brusselse ombudsman mag geen functie uitoefenen die de waardigheid of de uitoefening van zijn functie kan schaden, en zijn mandaat is niet compatibel met de functie van magistraat, notaris, gerechtsdeurwaarder, advocaat, bedienaar van een eredienst, gelijk welk ander mandaat verkregen door verkiezingen of een bezoldigde betrekking in de openbare diensten die hij als ombudsman zal controleren. Hij krijgt van geen enkele overheid instructies en kan enkel van zijn opdracht worden ontheven als gevolg van handelingen die hij verricht in het kader van zijn functies. Hij is ook onderworpen aan het beroepsgeheim, zoals opgenomen in artikel 458 van het Strafwetboek⁴⁰.

Indiening van een verzoek en procedure

Iedere belanghebbende kan klacht indienen bij de ombudsman, na zich vooraf te hebben geïnformeerd bij de bestuurlijke overheid. Deze klacht⁴¹:

- is kosteloos;
- is schriftelijk of mondeling;
- houdt verband met handelingen of de werking van de bestuurlijke overheden die onderworpen zijn aan de ordonnantie ombudsman.

De ombudsman kan echter weigeren om een klacht te behandelen wanneer⁴²:

- de identiteit van de klager onbekend is;
- de klacht betrekking heeft op feiten die zich hebben voorgedaan meer dan drie jaar vóór de indiening van de klacht;
- de klager bij de desbetreffende bestuurlijke overheid klaarblijkelijk geen stappen heeft gedaan om genoegdoening te krijgen.

De ombudsman moet weigeren om een klacht te behandelen wanneer⁴³:

- de klacht klaarblijkelijk niet gegrond is;
- de klacht in essentie dezelfde is als een klacht die reeds door de ombudsman is verworpen en geen nieuwe feiten bevat.

De ombudsman brengt de klager onverwijld op de hoogte van zijn beslissing om de klacht al dan niet in behandeling te nemen⁴⁴. Als de beslissing positief is, dan brengt hij de bestuurlijke overheid hiervan op de hoogte. Als de beslissing negatief is, wordt deze met redenen omkleed.

33. Art. 2, 1e lid, 1°.

34. Art. 2, 1e lid, 1°, f).

35. *Idem*.

36. Ordonnantie van 5 juli 2018 betreffende de specifieke gemeentelijke bestuursvormen en de samenwerking tussen gemeenten, art. 33. Zie hierover H. DASNOY, “Gemeentelijke vzw's: een nieuw bestuur dat mee is met z'n tijd”, Nieuwsbrief nr. 110, 2018, p. 6-7.

37. Volgens artikel 32 van de hoger genoemde ordonnantie van 5 juli 2018 voorzien de activiteiten van de gemeentelijke vzw's in “*de uitvoering van taken van gemeentelijk belang*”.

38. Deze definitie leunt veeleer aan bij de categorie van de gemeentelijke vzw's “*waarvan minstens 50% van het budget gedekt wordt door een gemeentelijke subsidie*” en die een “overeenkomst” moeten sluiten met de gemeente die hen financiert (hoger genoemde ordonnantie van 5 juli 2018, art. 38). Rijst trouwens nog de vraag of er met indirecte financiering, door de terbeschikkingstelling van lokalen of personeel, rekening moet worden gehouden om in te schatten of een vzw voor meer dan 50% wordt gefinancierd door de lokale besturen.

39. Gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) en de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) van 16 mei 2019 met betrekking tot de Brusselse ombudsman, art. 3.

40. Art. 17.

41. Art. 8.

42. Art. 9, 1e lid.

43. Art. 9, 2e lid.

44. Art. 10.

Hij kan vragen richten aan personeelsleden of diensten van de bestuurlijke overheden, eventueel met een dwingende antwoordstermijn⁴⁵. Indien de ombudsman niet tijdig een antwoord krijgt, mag hij zijn aanbevelingen openbaar maken. Hij kan ook ter plaatse vaststellingen komen doen, zich alle documenten en inlichtingen laten meedelen die hij noodzakelijk acht en alle betrokken personen horen, alsook zich laten bijstaan door deskundigen. Personen die onderworpen zijn aan het beroepsgeheim worden hiervan ontheven in het kader van het onderzoek van de ombudsman.

Het onderzoek van de ombudsman wordt niet onderbroken of opgeschort door de indiening van een gerechtelijk of administratief beroep, en dit om de snelheid van de procedure te waarborgen⁴⁶. De ombudsman houdt de klager regelmatig op de hoogte van zijn onderzoek.

Aan het eind van zijn onderzoek tracht hij het standpunt van de klager en van de bestuurlijke overheid te verzoenen⁴⁷. Daarvoor kan hij tot de bestuurlijke overheid alle aanbevelingen richten die hij dienstig acht. In dat geval brengt hij het college van burgemeester en schepenen of de betrokken raad van bestuur op de hoogte. Wanneer de ombudsman zo'n aanbeveling formuleert, vermeldt hij de termijn waarbinnen de bestuurlijke overheid verzocht wordt deze uit te voeren. Indien de bestuurlijke overheid niet tijdig aan het verzoek voldoet, moet zij de redenen van deze weigering meedelen. De ombudsman bezorgt zijn advies gelijktijdig aan de klager en aan de betrokken bestuurlijke overheid.

Systeem voor de melding van veronderstelde integriteitsschendingen

De ordonnantie ombudsman voorziet in een systeem voor de melding van veronderstelde integriteitsschendinge⁴⁸. Een veronderstelde integriteitsschending is een ernstige nalatigheid, een misbruik of een inbreuk die een dreiging vormt of het openbaar belang schaadt en die in een bestuurlijke overheid werd begaan.

Het systeem bestaat uit een interne component en een externe component.

De regels voor de werking van de interne component worden vastgelegd bij besluit door de Brussels Hoofdstedelijke Regering, van het Verenigd College van de GGC en het College van de COCOF naargelang het geval.

De externe component bestaat uit een contactpunt binnen de ombudsdienst. Ieder personeelslid van een bestuurlijke overheid kan schriftelijk, mondeling of per e-mail een veronderstelde integriteitsschending melden indien het personeelslid:

- van oordeel is dat er, na kennisgeving aan zijn hiërarchische meerdere, binnen een termijn van dertig dagen geen of onvoldoende gevolg werd gegeven aan de melding;
- louter wegens de bekendmaking of melding van de onregelmatigheden, onderworpen wordt of zal worden aan een tuchtstraf of aan een andere vorm van openbare of verdoken straf.

De voorwaarden voor de ontvankelijkheid van zo'n melding worden gepreciseerd bij besluit door de Brussels Hoofdstedelijke Regering, van het Verenigd College van de GGC en het College van de COCOF naargelang het geval.

BESLUIT

De twee onderzochte ordonnanties vormen samen een nieuw 'pakket' inzake openbaarheid, dat de transparantie van het bestuur zal versnellen. De ordonnantie openbaarheid bundelt alle bepalingen en verduidelijkt het toepassingsgebied van die bepalingen voor alle bestuurlijke overheden die samen meewerken aan het beheer van het openbaar belang op lokaal niveau. De CTB zal vanaf nu niet alleen een advies verstrekken maar wordt een echte actor in het kader van de procedure, met uitgebreide onderzoeksbevoegdheden en beslissingen die voortaan dwingend zullen zijn.

In de praktijk zullen de gemeenten vaker verplicht zijn om bestuurlijke documenten te bezorgen en zullen zij onderworpen zijn aan meer verplichtingen inzake openbaarheid. Deze hervorming vormt dus een duwtje in de rug voor de openbaarheid van bestuur. Gelukkig gaan de nieuwe verplichtingen gepaard met de komst van een nieuwe actor, wiens taak het zal zijn om de scherpe kantjes eraf te halen en conflicten te vermijden: de Brusselse ombudsman. Aandachtige lezers zullen trouwens hebben vastgesteld dat een beroep bij de ombudsman de procedure kan onderbreken, zodat burger en bestuur de dialoog kunnen hervatten zonder dat het tot dwingendere maatregelen hoeft te komen. In dat kader lijkt het geen twijfel dat de ombudsman een onmisbare actor zal worden.

Er riskeren zich echter bepaalde problemen voor te doen, die de taak van de bestuurlijke overheden moeilijker zullen maken. Sommige burgers zullen bijvoorbeeld te pas en te onpas hoogdringendheid inroepen opdat de bestuurlijke overheden hun aanvraag sneller zouden behandelen. De bestuurlijke overheden zullen waakzaam moeten zijn en enkel met spoed de aanvragen behandelen die terecht dringend zijn, met inachtneming van de bepalingen en procedures in de ordonnantie openbaarheid. Het is ook mogelijk dat bepaalde gemeentelijke vzw's machteloos zullen staan tegenover vragen die geen betrekking hebben op hun gebruikelijke activiteiten. De gemeentebesturen zullen hen moeten bijstaan wanneer dergelijke problemen de kop opsteken. Toch durven we wedden dat de last die dit pakket inzake openbaarheid soms zal meebrengen niet zal opwegen tegen de voordelen ervan, en dat het in alle lokale besturen zal bijdragen tot een positieve en rustige openbaarheidscultuur. 

45. Art. 11.

46. Art. 13.

47. Art. 14.

48. Art. 15.