

Beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur

Vlaamse Regering
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
Kanselarij

Boudewijnlaan 30
1000 Brussel

tel. secretariaat: 02/553.57.03
fax secretariaat: 02/553.57.02
e-mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer : OVB/2006/082

DE BEROEPSINSTANTIE

Gelet op het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur;

Gelet op het oorspronkelijk verzoek van [REDACTED], d.d. 14 juli 2006, gericht aan de Vlaamse Interuniversitaire Raad (VLIR), waarbij werd verzocht om afschrift te verlenen van de (deel-) verslagen aangaande de opleidingen [REDACTED] aan de andere universitaire instellingen in Vlaanderen;

Gelet op de beslissing van de VLIR d.d. 1 augustus 2006 waarbij, in antwoord op het verzoek d.d. 14 juli 2006, afschrift van de deelverslagen van de andere opleidingen werd geweigerd;

Gelet op het aanvullend verzoek van [REDACTED], d.d. 17 juli 2006, eveneens gericht aan de VLIR, waarbij werd verzocht om inzage en afschrift te verlenen van het integraal administratief dossier van de visitatie, met inbegrip van de notities van de commissieleden en hun quoteringen, alsook van de deelverslagen die betrekking hebben op de andere opleidingen [REDACTED] in Vlaanderen;

Gelet op het beroepschrift van [REDACTED] d.d. 18 augustus 2006, zowel tegen de beslissing van de VLIR d.d. 1 augustus 2006 als tegen de ontstentenis van beslissing van de VLIR met betrekking tot het aanvullend verzoek d.d. 17 juli 2006;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 22 augustus 2006;

Gelet op de brief van de beroepsinstantie d.d. 18 september 2006, gericht aan de indiener van het beroepschrift, waarbij de behandelingstermijn van het beroep werd verlengd met vijftien dagen;

Wat de ontvankelijkheid betreft :

Overwegende dat de VLIR in haar antwoord d.d. 1 augustus 2006, waarbij afschrift van de gevraagde documenten werd geweigerd, heeft nagelaten om de beroepsmogelijkheden te vermelden, zoals voorgeschreven in artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Overwegende dat de termijn om beroep in te stellen bijgevolg geen aanvang heeft genomen, overeenkomstig voormeld artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004;

Overwegende dat door het feit dat de VLIR, met betrekking tot het aanvullend verzoek d.d. 17 juli 2006, geen beslissing heeft genomen binnen de decretaal voorgeschreven termijn, de termijn om beroep in te stellen geen aanvang heeft genomen, conform artikel 22, derde lid, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Overwegende dat het ingediende beroepsschrift dan ook tijdig is ingesteld en als ontvankelijk wordt beschouwd.

Wat de gegrondheid betreft:

Overwegende dat overeenkomstig artikel 7, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten, dat de openbaarmaking slechts kan geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingsgronden, zoals gestipuleerd in de artikelen 10 tot en met 15 van voormeld decreet;

Overwegende dat een bestuursdocument in artikel 3, 4° van dit decreet gedefinieerd wordt als de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt; dat het recht op openbaarheid aldus maar kan worden uitgeoefend voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager;

Overwegende dat het verzoek d.d. 17 juli 2006 er toe strekt om inzage en kopie te verlenen van het integraal administratief dossier van de visitatie die betrekking heeft op de opleidingen ████████ in Vlaanderen, dat dit dossier o.m. de verslagen bevat van de andere opleidingen ████████ in Vlaanderen, zoals gevraagd bij het verzoek d.d. 14 juli 2006; dat bijgevolg dient uitgemaakt te worden uit welke bestuursdocumenten dit administratief dossier bestaat, en dat telkens dient nagegaan te worden of eventueel één van de decretale uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen om alsnog de openbaarheid van het gevraagde document niet toe te staan;

Overwegende dat uit een onderzoek ter plaatse van de beroepsinstantie, d.d. 5 oktober 2006 is gebleken dat het administratief dossier, (afgezien van het eigenlijke visitatierapport, dat niet het voorwerp vormt van de huidige beroepsprocedure, vermits de indiener van het beroep dit reeds voordien ontving) uit volgende documenten bestaat:

1. de persoonlijke notities van de commissieleden en de secretaris met betrekking tot elke universiteit;
2. de ingevulde 'checklist' met persoonlijke opmerkingen van elke universiteit;
3. de deelrapporten van de andere universiteiten.

Eerste onderdeel: de persoonlijke notities.

Overwegende dat de leden van de visitatiecommissie tijdens de gesprekken persoonlijke notities nemen, dat deze notities handgeschreven zijn, waarin vertrouwelijke gesprekken staan weergegeven, met vermelding van de naam en de hoedanigheid van de ondervraagde personen, dat hierin ook af en toe informatie van persoonlijke aard is opgenomen (zoals een gedragsbeschrijving van personeelsleden van de universiteit), dat deze notities per definitie ongeordende en niet samenhangende informatie bevatten, vermits de gesprekken chronologisch worden genoteerd;

Overwegende dat de persoonlijke notities van de commissieleden en de secretaris enkel bedoeld zijn als geheugensteuntje voor het individueel commissielid, dat de aldus verzamelde informatie moet dienen om het invullen van de checklist te vergemakkelijken;

Overwegende dat bestuursinstanties op grond van artikel 11, 2° van het openbaarheidsdecreet een aanvraag mogen afwijzen als die betrekking heeft op documenten die niet volledig of niet af zijn;

Overwegende dat wordt vastgesteld dat de persoonlijke notities van een commissielid documenten zijn die nog niet af zijn en nog in bewerking zijn;

Overwegende dat volgens de procedure van de visitatie de commissieleden de ingevulde checklist op het einde van het visitatiebezoek overhandigen aan de secretaris van de commissie; dat bijgevolg de afgewerkte versie van dergelijke notities de uiteindelijke ingevulde checklist is;

Overwegende dat een kladverslag of de aantekeningen/notities met het oog op het invullen van de checklist niet kan beschouwd worden als een document dat “af” is; dat het document dat de status “afgewerkt” verkrijgt de ingevulde checklist is;

Overwegende dat in casu dan ook beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgrond, zoals bepaald in artikel 11, 2° van het openbaarheidsdecreet;

Overwegende dat het beroep, wat dit onderdeel betreft, dan ook als **ongegrond** moet worden afgewezen.

Tweede onderdeel: de checklist

Overwegende dat de onderwerpen en facetten waarover de visitatiecommissie zich een oordeel moet vormen, uitgewerkt zijn in een gestructureerde checklist die de commissie hanteert tijdens de bezoeken; dat deze checklist de commissieleden de mogelijkheid biedt om zich meer in detail uit te spreken over de opleiding, enerzijds door kwalitatieve uitspraak te doen (het toekennen van een kwalitatieve score) en anderzijds door persoonlijke (handgeschreven) opmerkingen te formuleren;

Overwegende dat de checklist een gestructureerd document is, waarin aan de hand van beoordelingscriteria voor elk facet een beoordeling wordt gegeven, de beoordeling bijkomend gemotiveerd kan worden, extra aandachtspunten in het verbeteringsperspectief kan worden aangeduid, en aanbevelingen ter verbetering kunnen worden geformuleerd;

Overwegende dat uit een verder onderzoek van de beroepsinstantie is gebleken dat de ingevulde checklist enkel gedepersonaliseerde gegevens bevat;

Overwegende dat de checklist slechts voorlopige oordelen, bevindingen en conclusies bevat; dat deze conclusies nog vatbaar zijn voor wijzigingen in het conceptdeelrapport en het definitief deelrapport;

Overwegende evenwel dat tussentijdse rapporten openbaar zijn, zelfs nog voor de eindbeslissing is gevallen (*Memorie van Toelichting, Vlaams Parlement, Stuk 1732 (2002-2003), nr. 1, p. 23 en 24*);

Overwegende dat geen van de in het decreet voorziene uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen om deze bestuursdocumenten aan de openbaarheid te onttrekken, dat deze documenten bijgevolg openbaar moeten worden gemaakt;

Overwegende dat dan ook moet geconcludeerd worden dat het beroep, wat dit onderdeel betreft, als **gegrond** moet worden beschouwd;

Derde onderdeel: de deelrapporten

Overwegende dat in de loop van de beroepsprocedure de VLIR intussen aan [REDACTED] de deelrapporten van de andere universiteiten per brief, d.d. 13 september 2006 heeft verzonden;

Overwegende dat er dus tegemoet is gekomen aan het bezwaar van [REDACTED]; dat het ingediende **beroepschrift** wat betreft dit onderdeel, dan ook **zonder voorwerp** is geworden.

Wat betreft de ingeroepen argumenten

Overwegende dat de beroepsinstantie in extremis nog een schrijven ontving van de raadsman van de VLIR d.d. 12 oktober 2006, waarin voor het eerst een aantal argumenten worden aangehaald om de gevraagde documenten niet openbaar te maken;

Overwegende dat in dit schrijven vooreerst wordt gesteld dat de aanvraag kennelijk onredelijk zou zijn, zoals bepaald in artikel 11, 1° van het openbaarheidsdecreet, gelet op de hoeveelheid documenten die wordt opgevraagd, het beperkt personeelsbestand van de VLIR, en het feit dat dit een precedent zou vormen voor de visitatieprocedure;

Overwegende dat het onredelijke karakter van de aanvraag wel in beschouwing zou kunnen genomen worden voor wat betreft de persoonlijke notities, gelet op het feit dat het, per universiteit, om méér dan 100 bladzijden gaat, die bovendien handgeschreven zijn, dat tevens rekening gehouden moet worden met het feit dat de persoonlijke notities persoonsgegevens bevatten en informatie van persoonlijk aard, zodat het niet mogelijk is, minstens onredelijk, om de informatie te scheiden om het gevraagde document gedeeltelijk openbaar te maken, overeenkomstig artikel 9 van het openbaarheidsdecreet;

Overwegende evenwel dat dit argument niet opgaat voor de gevraagde checklist, die volgens de “Handleiding Onderwijsvisitaties” slechts een 20-tal bladzijden omvat, en geen persoonsgegevens noch informatie van persoonlijke aard;

Overwegende dat vervolgens wordt aangehaald dat de gevraagde documenten niet af zijn;

Overwegende dat de beroepsinstantie, gelet op bovenstaande, hierop reeds afdoende heeft geantwoord, zowel met betrekking tot de persoonlijke notities als de checklist;

Overwegende dat vervolgens verwezen wordt naar de uitzonderingsgrond, zoals geformuleerd in artikel 13, 6° van het decreet van 26 maart 2004;

Overwegende dat voormeld artikel van het openbaarheidsdecreet slechts kan ingeroepen worden als uitzonderingsgrond, als het gaat om informatie die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld;

Overwegende dat uit het onderzoek van de beroepsinstantie ter plaatse is gebleken dat de informatie, die door personeelsleden van de universiteit, studenten en andere derden, werd meegedeeld aan de VLIR, niet uitdrukkelijk als vertrouwelijk werd bestempeld door de betrokkenen;

Overwegende dat bijgevolg de uitzonderingsgrond van artikel 13, 6° van het decreet dan ook onmogelijk in casu kan worden ingeroepen om de gevraagde documenten aan de openbaarmaking te onttrekken; dat uit de gegevens van het dossier immers blijkt dat niet aan de voorwaarden is voldaan, zoals voorzien in artikel 13, 6° van het decreet;

Overwegende dat voorts wordt verwezen naar de uitzonderingsgrond van artikel 14, 5° van het openbaarheidsdecreet, meer specifiek naar de vertrouwelijkheid die gegarandeerd wordt bij een interne audit;

Overwegende dat voormeld artikel van het openbaarheidsdecreet slechts kan ingeroepen worden als uitzonderingsgrond, als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie, voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitvoering van een interne audit;

Overwegende dat een visitatie door een externe commissie, niet gelijk kan gesteld worden met een interne audit; dat dit er bovendien toe zou leiden dat de documenten die opgesteld worden naar aanleiding van een inspectie of bezoek van een advies- of controlecommissie aan de openbaarheid zouden kunnen worden onttrokken;

Overwegende bovendien dat de decretale uitzonderingsgronden restrictief moeten worden uitgelegd (artikel 10 van het openbaarheidsdecreet);

Overwegende dat bijgevolg de uitzonderingsgrond van artikel 14, 5° van het decreet dan ook onmogelijk in casu kan worden ingeroepen om de gevraagde documenten aan de openbaarmaking te onttrekken;

Overwegende dat tenslotte wordt benadrukt dat de anonimiteit van de respondenten moet gegarandeerd worden;

Overwegende dat de beroepscommissie, gelet op artikel 13, 2° van het openbaarheidsdecreet, zich in principe in dit argument kan vinden, maar dat ze, zoals hoger vermeld, heeft vastgesteld dat enkel in de persoonlijke notities van de commissieleden de naam van de respondenten wordt vermeld, dat dit echter niet het geval is voor de checklist;

Overwegende dat samenvattend kan besloten worden dat het ingestelde beroep slechts kan ingewilligd worden voor wat betreft de vraag naar openbaarmaking van de checklists;

Na beraadslaging,

BESLUIT :

Het beroepschrift van [REDACTED] d.d. 18 augustus 2006 tegen de weigering d.d. 1 augustus 2006, en tegen de ontstentenis van beslissing van de VLIR met betrekking tot het aanvullend verzoek d.d. 17 juli 2006, wordt als ontvankelijk, gedeeltelijk gegrond en gedeeltelijk zonder voorwerp beschouwd.

Bijgevolg dienen de ingevulde checklists van alle opleidingen [REDACTED] openbaar te worden gemaakt door er inzage in te verlenen en er een afschrift van te verstrekken.

Brussel, 16 oktober 2006

Voor de beroepsinstantie inzake
de openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter