

BEROEPSINSTANTIE INZAKE DE OPENBAARHEID VAN BESTUUR

JAARVERSLAG 2010-2011

1) Algemeen

1.1. Krachtens artikel 27 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur dient de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur een jaarverslag voor te leggen aan de Vlaamse Regering aangaande de beroepen die bij haar werden ingesteld m.b.t. de toepassing van de passieve openbaarheid.

1.2. Dit jaarverslag heeft betrekking op de periode van 1 juli 2010 tot en met 30 juni 2011.

In dit verslag wordt eerst kort aandacht besteed aan de statistische gegevens over de geregistreerde openbaarheidsverzoeken die in de verschillende bestuursinstanties werden verwerkt.

Daarna vindt men in dit verslag een overzicht van alle beroepen (in tabelvorm) die in het afgelopen jaar ingediend werden bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur met een aantal algemene beschouwingen daaromtrent.

2) De verzoeken bij de diverse bestuursinstanties

2.1. Vooreerst wordt, naar jaarlijkse gewoonte, getracht om een beeld te scheppen van het aantal verzoeken inzake openbaarheid van bestuur die bij de diverse instanties (op wie het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur van toepassing is) werden geregistreerd.

Daarom werden een aantal gegevens opgevraagd door de beroepsinstantie bij de verschillende beleidsdomeinen binnen de Vlaamse overheid (de departementen met alle interne en externe agentschappen), bij de diverse Vlaamse ministers uit de Vlaamse regering, bij het Vlaams Parlement (en de eraan verbonden instellingen), bij de diverse Vlaamse provincies en bij een selectie van 15 steden en gemeenten (drie per provincie).

2.2. In de ***bijlage 1*** bij dit jaarverslag vindt men een overzichtstabel terug met de gegevens zoals deze werden verstrekt door de diverse bestuursinstanties. Bij elke instelling wordt het aantal geregistreerde aanvragen vermeld, alsook het resultaat van die aanvragen, meer bepaald of de verzoeken werden ingewilligd, dan wel werden geweigerd.

Het **cijfermateriaal**, dat in de tabel van bijlage 1 is verwerkt, is wellicht louter als **indicatief** te beschouwen. Er dient immers ons inziens nog altijd rekening gehouden te worden met de vaststelling dat de registratie van de openbaarheidsverzoeken niet altijd en overal even eenvormig en plichtsbewust gebeurt, ook al wordt deze verplichting uitdrukkelijk opgelegd aan de bestuursinstanties bij artikel 17, §3 van het decreet van 26 maart 2004 en wordt er sinds 2010 op de website (www.vlaanderen.be/openbaarheid) een modelregister aangeboden.

Wij hopen dat mede daardoor in de nabije toekomst nog beter en vooral mogelijkse eenvormiger zal worden geregistreerd bij de diverse bestuursinstanties.

2.3. Wat het cijfermateriaal betreft van de **13 beleidsdomeinen** binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, komen we tot de volgende vaststellingen, na vergelijking van de huidige cijfers met die van de voorbije jaren:

Binnen de volgende beleidsdomeinen werden geen al te grote verschuivingen genoteerd inzake het aantal ingediende verzoeken tot openbaarmaking:

- Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
- Financiën en Begroting
- Internationaal Vlaanderen
- Onderwijs en Vorming
- Cultuur, Jeugd, Sport en Media
- Werk en Sociale Economie
- Landbouw en Visserij

Bij het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie is er een stijging vast te stellen, in hoofdzaak toe te schrijven aan het aantal verzoeken bij het Vlaams Agentschap Ondernemen (nu 38 verzoeken tegen 1 vorig jaar). Ook bij het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin werden er meer verzoeken geregistreerd, waarbij vooral Kind en Gezin in het oog springt (nu 725 verzoeken tegen 562 vorig jaar).

Bij het beleidsdomein Bestuurszaken is er deze keer een daling vast te stellen bij Jobpunt Vlaanderen (nu 33 verzoeken tegen 148 vorig jaar).

Bij het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie is er eveneens een stijging vast te stellen bij het departement zelf (nu 537 verzoeken tegen 499 vorig jaar) en ook bij de Vlaamse Landmaatschappij (nu 533 verzoeken tegen 419 vorig jaar).

Bij het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken is er een opmerkelijke daling in het aantal verzoeken bij het departement zelf (nu 115 verzoeken tegen 214 vorig jaar).

Bij het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed tenslotte valt er enerzijds een zeer opmerkelijke daling te noteren in het aantal verzoeken bij het departement zelf (nu 28 verzoeken tegen 123 vorig jaar) en daarnaast een enorme stijging bij het Agentschap Ruimte en Erfgoed (nu 408 verzoeken tegen 246 vorig jaar).

2.4. Wat de cijfers betreft aangaande de geregistreerde verzoeken bij de verschillende **ministeriële kabinetten van de Vlaamse Regering**, kan er geen vergelijking worden gemaakt met de cijfers van de voorbije jaren, daar de cijfers nu voor het eerst werden opgevraagd bij de kabinetten. We stellen wel vast dat er enorme verschillen opduiken in het aantal geregistreerde verzoeken: terwijl er op de kabinetten van de ministers Peeters en Crevits meer dan 2000 verzoeken werden geregistreerd in het afgelopen jaar, werden er op de andere ministeriële kabinetten nauwelijks verzoeken (een tiental) of zelfs geen enkel verzoek geregistreerd (bij de ministers Van Den Bossche en Schauvliege). Mogelijks is een verklaring te zoeken in het feit dat bepaalde kabinetten de door hen ontvangen openbaarheidsverzoeken doorzenden naar hun administratie, die deze dan registreren. Er dient toch benadrukt te worden dat verzoeken tot openbaarmaking, gericht aan de ministeriële kabinetten, door hen moeten worden geregistreerd, daar ze zelf worden beschouwd als een afzonderlijke bestuursinstantie.

2.5. Wat de cijfers uit het **Vlaams Parlement** betreft, stellen we vast dat er dit jaar twee verzoeken inzake inzake passieve openbaarheid van bestuur werd geregistreerd, terwijl er bij de instellingen die verbonden zijn aan het Vlaams Parlement geen enkel verzoek werd geregistreerd (net zoals dat de voorbije vijf jaar daar ook het geval was).

2.6. Wat de cijfers van de geraadpleegde **steden en gemeenten** (15 in totaal) betreft, wordt er vastgesteld dat er bij het merendeel een stijging te noteren viel van het aantal geregistreerde verzoeken ten opzichte van het vorige jaar, waarbij toch enkele uitschieters: Mechelen met 609 verzoeken (vorig jaar 253), Leuven met 184 verzoeken (vorig jaar 67), Tongeren met 19 verzoeken (vorig jaar 2), Hasselt met 44 verzoeken (vorig jaar 25) en Aalst met 124 verzoeken (vorig jaar 105).

Daarentegen werd een daling vastgesteld in het aantal geregistreerde verzoeken in Antwerpen met 291 verzoeken (vorig jaar 394), Dilbeek met 19 verzoeken (vorig jaar 41) en Roeselare met 49 verzoeken (vorig jaar 77).

2.7. Wat de cijfers van de **provincies** betreft, stellen we vast dat in drie Vlaamse provincies deze keer een daling van het aantal geregistreerde verzoeken inzake openbaarheid van bestuur werd genoteerd. De provincie Oost-Vlaanderen springt in het oog met 337 geregistreerde verzoeken (vorig jaar waren er dat nog 544), terwijl er daar vorig jaar ook al een spectaculaire daling was te noteren (het jaar voordien nog 1255 verzoeken). Ook in de provincies Antwerpen (nu 392 verzoeken, tegen 474 vorig jaar) en Vlaams-Brabant (nu 226 verzoeken, tegen 239 vorig jaar) werden het voorbije jaar minder openbaarheidsverzoeken geregistreerd.

Voor de provincie Limburg is er een stijging te noteren in het aantal verzoeken: dit jaar 800 geregistreerde openbaarheidsverzoeken, tegen 628 vorig jaar.

Voor de provincie West-Vlaanderen werden dit jaar wel cijfers meegedeeld: 155 geregistreerde openbaarheidsverzoeken, terwijl de voorbije twee jaar geen exacte cijfers konden worden meegegeven, daar er bij de registratie geen onderscheid werd gemaakt tussen schriftelijke (brief, fax, e-mail) en telefonische verzoeken. Een vergelijking met het voorbije jaar kan dan ook niet gemaakt worden.

2.8. Uit de tabellen in bijlage 1 bij dit jaarverslag kan worden afgelezen dat gedurende het voorbije jaar **iets meer dan 5 % van alle geregistreerde verzoeken** rond openbaarheid van bestuur werden **geweigerd**. Dit percentage ligt volledig in de lijn van de percentages van de voorbije jaren. Het percentage van afwijzing van de geregistreerde verzoeken inzake passieve openbaarheid van bestuur blijft dus nog steeds zeer laag, wat er blijft op wijzen dat de verschillende bestuursinstanties nog steeds zeer gemakkelijk inzage en/of afschrift verlenen in dossiers en bestuursdocumenten.

Bovendien dient men er ook rekening mee te houden dat het verstrekken van informatie ook hoe langer hoe meer gebeurt op spontane en informele wijze (actieve openbaarheid van bestuur), zonder dat daarvoor gebruik dient gemaakt te worden van de formele proceduremogelijkheden zoals voorgeschreven in het gedeelte van het decreet van 26 maart 2004 dat betrekking heeft op de passieve openbaarheid van bestuur.

3) De verzoekschriften bij de beroepsinstantie

3.1. In de **bijlage 2** van dit jaarverslag vindt men een overzicht terug van de ingediende beroepschriften bij de beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur (cfr. BVR van 19 juli 2007) voor de periode van 1 juli 2010 tot en met 30 juni 2011. Naast de feitelijke gegevens (dossiënummer, datum van registratie, voorwerp van het beroep en de uiteindelijke beslissing), wordt ook in het kort de motivering van de beslissingen van de beroepsinstantie weergegeven in deze tabel.

Uit de tabel blijkt dat er in het zevende werkjaar van de beroepsinstantie **227 beroepsdossiers** werden behandeld. Als we dit vergelijken met de cijfers van de andere jaren, dan stellen we vast dat er het voorbije jaar een daling te noteren valt met zo'n 15% in het aantal ingediende beroepen, in vergelijking met het jaar ervoor, dat op zich evenwel een absoluut recordjaar was met 269 beroepen. Met 227 dossiers komt het voorbije jaar evenwel nog altijd op de tweede plaats, zoals blijkt uit onderstaand overzichtje van het aantal beroepsdossiers:

2004-2005: 117 beroepsdossiers
2005-2006: 121 beroepsdossiers
2006-2007: 100 beroepsdossiers
2007-2008: 151 beroepsdossiers
2008-2009: 161 beroepsdossiers
2009-2010: 269 beroepsdossiers
2010-2011: 227 beroepsdossiers

Hieruit blijkt dat de voorbije twee jaar dus opmerkelijk meer beroepsdossiers werden ingediend bij de beroepsinstantie dan de voorgaande jaren. Het moge duidelijk zijn dat de Vlaamse burger steeds meer en meer gebruik maakt van de hem toegekende rechten krachtens het openbaarheidsdecreet.

Van deze 227 beroepsdossiers hadden er 67 betrekking op de Vlaamse overheid (de diverse departementen binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, de ministeriële kabinetten en de agentschappen), wat, procentueel bekeken, een aanzienlijke daling inhoudt ten opzichte van vorig jaar. Voorts stellen we vast dat 126 beroepsdossiers op de gemeenten, ocmw's en intercommunales betrekking hadden, wat dan, alweer procentueel, een aanzienlijke stijging inhoudt ten opzichte van vorig jaar. Daarnaast werden er 6 beroepsdossiers ingediend die betrekking hadden op de provincies, terwijl er 28 dossiers betrekking hadden op de diverse overige instanties.

3.2. Van de 227 behandelde beroepsdossiers werden **97 dossiers integraal afgewezen** (onontvankelijk of ongegrond). 49 dossiers werden volledig als gegrond beschouwd, waarbij de openbaarmaking van de gevraagde documenten bijgevolg werd toegestaan. In 17 beroepsdossiers tenslotte werd de openbaarmaking gedeeltelijk toegestaan. In 26 dossiers werd er door de indiener van het beroepschrift afstand gedaan van het beroep, zodat er geen uitspraak diende te worden gedaan door de beroepsinstantie.

Tevens was het zo dat **38 beroepsdossiers zonder voorwerp** werden beschouwd. In elk van die dossiers ging de betrokken instantie alsnog in op het oorspronkelijke verzoek van de indiener tot openbaarmaking van bestuursdocumenten, ofwel nadat de instantie in kennis was gesteld van het feit dat er een beroep werd ingesteld, ofwel nadat de beroepsinstantie contact

met haar had opgenomen voor de afhandeling van het bezwaarschrift. In al deze dossiers heeft de beroepsindiener bijgevolg eveneens voldoening gekregen.

Dit betekent dus dat globaal bekeken in **104 beroepsdossiers** uiteindelijk **geheel of gedeeltelijk werd tegemoetgekomen aan het verzoek tot openbaarmaking** van de verzoeker: naar aanleiding van 49 beroepen werd de openbaarmaking volledig ingewilligd, bij 17 dossiers was er een gedeeltelijke openbaarmaking na een ingediend beroep en bij 38 dossiers werd het verzoek in tussentijd (gedurende de afhandeling van het beroep) nog ingewilligd door de instantie.

3.3. In verband met de 227 afgehandelde dossiers door de beroepsinstantie, werden slechts **2 zaken** aanhangig gemaakt bij de **Raad van State**. Het gaat om twee verzoeken tot nietigverklaring van een beslissing van onze beroepsinstantie en in beide dossiers werd een raadsman aangesteld om de belangen van de Vlaamse overheid te verdedigen. In één van die dossiers werd de Vlaamse overheid ook gedagvaard in tussenkomst voor een procedure bij het Vrederecht.

In totaal werden voor de voorbije zeven werkingsjaren van onze beroepsinstantie dus 21 dossiers aanhangig gemaakt bij de Raad van State. Daarvan werden al 14 dossiers definitief afgehandeld en in 11 dossiers werd de beroepsinstantie in het gelijk gesteld, terwijl in twee dossiers de beslissing van de beroepsinstantie werd vernietigd en in 1 dossier de beslissing van de beroepsinstantie gedeeltelijk werd vernietigd.

4) Vaststellingen/bemerkingen door de beroepsinstantie

4.1. Bij de afhandeling van de beroepsdossiers werd ook het voorbije jaar vastgesteld dat er nog **al te vaak geen beslissing** wordt genomen **door de bestuursinstantie** aan wie het oorspronkelijke verzoek tot openbaarmaking werd gericht (men beschikt over een decretale termijn van 15 dagen om te antwoorden op een verzoek, waarbij de termijn, mits motivering, kan verlengd worden tot 30 dagen), waardoor de betrokkene dan in beroep komt tegen het stilzitten van die bestuursinstantie.

Een andere opmerkelijke vaststelling, die eveneens de voorbije jaren ook al werd gedaan: nog al te vaak wordt bij een (gedeeltelijke) negatieve beslissing van een bestuursinstantie, door deze laatste **geen melding** gemaakt van de **beroepsmogelijkheid** en –modaliteiten, zoals voorgeschreven door artikel 35 van het openbaarheidsdecreet. Dit heeft dan uiteraard voor gevolg dat de beroepstermijn van dertig dagen voor de verzoeker geen aanvang neemt en deze als het ware te allen tijde nog beroep kan instellen bij de beroepsinstantie. Ons lijkt het van essentieel belang dat de burger op de hoogte wordt gebracht van zijn beroepsmogelijkheden wanneer hij wordt geconfronteerd met een (gedeeltelijk) afwijzing van zijn verzoek tot openbaarmaking van welbepaalde bestuursdocumenten.

4.2. Wanneer we een blik werpen op **de inhoudelijke afhandeling** van de diverse beroepen, dan stellen we vast dat de toepassing van artikel 3, 4^o (in combinatie dan met artikel 7, tweede lid) van het openbaarheidsdecreet ook dit jaar het vaakst aan bod is gekomen: het feit dat de opgevraagde documenten in de praktijk niet bestaan en derhalve dan ook geen bestuursdocumenten uitmaken in de zin van het openbaarheidsdecreet. Daarnaast zijn ook de uitzonderingsgronden zoals vermeld in artikel 13, 2^o (afbreuk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) en artikel 14, 3^o (het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie) geregeld ter sprake gekomen in de afhandeling van de beroepsdossiers.

4.3. In uitvoering van het globale evaluatieverslag van het openbaarheidsdecreet (in januari 2010 voorgelegd aan de Vlaamse Regering en integraal te raadplegen op de website: www.vlaanderen.be/openbaarheid), werden er inzake passieve openbaarheid van bestuur in het evaluatierapport twee concrete actiepunten naar voor geschoven: het aanbieden van een modelregister op de website en een betere ontsluiting van de beslissingen van de beroepsinstantie op de website via een zoekrobot, op basis van de artikelen met uitzonderingsgronden uit het openbaarheidsdecreet. Het modelregister werd al enige tijd gelden online geplaatst op de website (midden 2010). Sinds begin 2011 wordt er naast het chronologisch register, nu ook een register aangeboden op grond van de uitzonderingsgronden uit het openbaarheidsdecreet, zodat de beslissingen van de beroepsinstantie nu op twee mogelijke manieren kunnen geconsulteerd worden.

Namens de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno Asscherickx
Voorzitter