

BEROEPSINSTANTIE INZAKE DE OPENBAARHEID VAN BESTUUR

JAARVERSLAG 2009-2010

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 2009 tot en met 30 juni 2010.

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 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 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. De beroepsinstantie stelt wel vast dat er jaar na jaar steeds meer en beter wordt geregistreerd bij de diverse bestuursinstanties. Sinds kort wordt er op de website (www.vlaanderen.be/openbaarheid) een

modelregister aangeboden, waardoor er wellicht in de nabije toekomst nog beter en vooral mogelijks 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
- Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
- Cultuur, Jeugd, Sport en Media
- Werk en Sociale Economie
- Landbouw en Visserij

Bij het beleidsdomein Bestuurszaken is er een opmerkelijke stijging vast te stellen, in hoofdzaak toe te schrijven aan het aantal verzoeken bij het Jobpunt Vlaanderen (nu 148 verzoeken tegen 2 vorig jaar).

Bij het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie is er deze keer een opmerkelijke daling vast te stellen bij de NV Limburgse Reconversie maatschappij (nu 2 verzoeken tegen 37 vorig jaar).

Bij het beleidsdomein Leefmilieu, Natuur en Energie is er enerzijds een stijging vast te stellen bij het Agentschap voor Natuur en Bos (nu 30 verzoeken tegen 6 vorig jaar) en vooral bij de Vlaamse Landmaatschappij (nu 419 verzoeken tegen 158 vorig jaar), terwijl er anderzijds een daling valt te noteren in het aantal verzoeken bij het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek (nu 4 verzoeken tegen 95 vorig jaar)

Bij het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare Werken is er een opmerkelijke stijging in het aantal verzoeken bij het departement zelf (nu 214 verzoeken tegen 34 vorig jaar) en in mindere mate bij het Agentschap Wegen en Verkeer (nu 72 verzoeken tegen 44 vorig jaar).

Bij het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed valt er een lichte stijging te noteren in het aantal verzoeken bij het departement zelf (nu 123 verzoeken tegen 99 vorig jaar) en bij het Agentschap Ruimte en Erfgoed (nu 246 verzoeken tegen 177 vorig jaar).

2.4. Wat de cijfers uit het **Vlaams Parlement** betreft, stellen we vast dat er dit jaar drie 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 vier jaar daar ook het geval was).

2.5. Wat de cijfers van de geraadpleegde **steden en gemeenten** (15 in totaal) betreft, wordt er vastgesteld dat er bij nagenoeg alle steden en gemeenten een stijging te noteren viel van het aantal geregistreerde verzoeken ten opzichte van het vorige jaar, waarbij toch enkele uitschieters: Antwerpen met 394 verzoeken (vorig jaar 251), Gent met 1194 verzoeken (vorig

jaar 888), Leuven met 67 verzoeken (vorig jaar 16) en Mechelen met 253 verzoeken (vorig jaar 172).

Opmerkelijk is toch wel dat er in Genk slechts één verzoek tot openbaarmaking van bestuursdocumenten werd geregistreerd in het voorbije werkingsjaar (vorig jaar werden er daar zelfs geen verzoeken geregistreerd).

Bij de stad Oudenaarde konden dit jaar geen cijfers bekomen worden.

2.6. Wat de cijfers van de **provincies** betreft, stellen we vast dat in vier Vlaamse provincies deze keer een daling van het aantal geregistreerde verzoeken inzake openbaarheid van bestuur werd genoteerd, terwijl er vorig jaar net een stijging te noteren viel in die provincies. De provincie Oost-Vlaanderen springt in het oog met 544 geregistreerde verzoeken (vorig jaar waren er dat nog 1255). Ook in de provincies Antwerpen (nu 474 verzoeken, tegen 561 vorig jaar), Vlaams-Brabant (nu 239 verzoeken, tegen 247 vorig jaar) en Limburg (nu 628 verzoeken, tegen 745 vorig jaar) werden het voorbije jaar meer openbaarheidsverzoeken geregistreerd.

Voor de provincie West-Vlaanderen was het niet mogelijk om exacte cijfers te geven, daar er bij de registratie geen onderscheid wordt gemaakt tussen schriftelijke (brief, fax, e-mail) en telefonische verzoeken. Op grond van het openbaarheidsdecreet kan een verzoek enkel schriftelijk worden ingediend en dienen eigenlijk enkel die verzoeken verplichtend te worden geregistreerd. Uit de cijfers kon wel worden opgemaakt dat er 14 verzoeken inzake passieve openbaarheid van bestuur werden geregistreerd bij de griffier van de provincie West-Vlaanderen.

2.7. Uit de tabellen in bijlage 1 bij dit jaarverslag kan worden afgelezen dat gedurende het voorbije jaar **iets minder dan 5 % van alle geregistreerde verzoeken** rond openbaarheid van bestuur werden **geweigerd**. Dit percentage ligt wat lager dan het percentage van het voorbije jaar (iets meer dan 5 %) en ongeveer op dezelfde lijn als het jaar daarvoor. Het percentage van afwijzing van de geregistreerde verzoeken inzake passieve openbaarheid van bestuur blijft echter 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 2009 tot en met 30 juni 2010. Naast de feitelijke gegevens (dossiernummer, 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 vijfde werkjaar van de beroepsinstantie **269 beroepsdossiers** werden behandeld. Als we dit vergelijken met de cijfers van de andere jaren, dan stellen we vast dat er het voorbije jaar een enorme stijging te noteren valt met liefst 67 % in het aantal ingediende beroepen, in vergelijking met het jaar ervoor, dat op zich ook al een recordjaar was.

Voor een belangrijk gedeelte is die enorme explosie aan beroepschriften te verklaren door het feit dat er in het afgelopen jaar liefst 93 beroepen werden ingediend die verband hielden met de openbaarmaking van stukken uit het Oosterweeldossier, een dossier van de Vlaamse Regering dat een enorme weerklank had in diverse media. Bovendien werd er door een belangenvereniging opgeroepen om zo veel mogelijk documenten op te vragen bij diverse Vlaamse bestuursinstanties (er werd zelfs een typebrief op een website geplaatst!), een oproep waaraan blijkbaar massaal gevolg werd gegeven door tal van burgers. In heel wat van die dossiers werd dan naderhand nog beroep ingesteld bij de beroepsinstantie.

Ook werd vastgesteld dat door één enkele verzoeker liefst 31 beroepsdossiers werden ingediend aangaande verzoeken bij diverse bestuursinstanties tot het bekomen van allerhande documenten ivm. rechtspositieregeling van het personeel bij die instanties.

Van deze 269 beroepsdossiers hadden er 123 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 stijging inhoudt ten opzichte van vorig jaar. Voorts stellen we vast dat 107 beroepsdossiers op de gemeenten, ocmw's en intercommunales betrekking hadden, wat dan, alweer procentueel, een status-quo inhoudt ten opzichte van vorig jaar. Daarnaast werden er 4 beroepsdossiers ingediend die betrekking hadden op de provincies, terwijl er 35 dossiers betrekking hadden op de diverse overige instanties.

3.2. Van de 269 behandelde beroepsdossiers werden **119 dossiers integraal afgewezen** (onontvankelijk of ongegrond). 52 dossiers werden volledig als gegrond beschouwd, waarbij de openbaarmaking van de gevraagde documenten bijgevolg werd toegestaan. In 26 beroepsdossiers tenslotte werd de openbaarmaking gedeeltelijk toegestaan. In 5 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.

Het is wel opmerkelijk om vast te stellen dat, net als de voorbije jaren trouwens, alweer maar liefst **67 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 **145 beroepsdossiers** uiteindelijk **geheel of gedeeltelijk werd tegemoetgekomen aan het verzoek tot openbaarmaking** van de verzoeker: naar aanleiding van 52 beroepen werd de openbaarmaking volledig ingewilligd, bij 26 dossiers was er een gedeeltelijke openbaarmaking na een ingediend beroep en bij 67 dossiers werd het verzoek in tussentijd (gedurende de afhandeling van het beroep) nog ingewilligd door de instantie.

3.3. In verband met de 269 afgehandelde dossiers door de beroepsinstantie, werd slechts **1 zaak** aanhangig gemaakt bij de **Raad van State**. Het gaat om een verzoek tot nietigverklaring van een beslissing van onze beroepsinstantie en in dat dossier werd een raadsman aangesteld om de belangen van de Vlaamse overheid te verdedigen.

In totaal werden voor de voorbije zes werkingsjaren van onze beroepsinstantie dus 19 dossiers aanhangig gemaakt bij de Raad van State. Daarvan werden al acht dossiers definitief afgehandeld en in zeven dossiers werd de beroepsinstantie in het gelijk gesteld, terwijl in één 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. De beroepsinstantie hoopt dat dit aantal in de komende jaren toch significant zou moeten dalen.

Een andere opmerkelijke vaststelling, die eveneens de voorbije jaren ook al werd gedaan: in het merendeel van de gevallen 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. Ook hier hoopt de beroepsinstantie dat dit aantal in de komende jaren aanzienlijk zal afnemen. Het is immers van essentieel belang dat de burger op de hoogte wordt gebracht van zijn beroepsmogelijkheden 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° (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° (afbreuk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer) en artikel 14, 3° (het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie) geregeld ter sprake gekomen in de afhandeling van de beroepsdossiers.

Voor de volledigheid wordt ook nog meegegeven dat de beroepsinstantie het voorbije jaar in 7 dossiers een beroep heeft gedaan op de toepassing van artikel 11, 1° van het openbaarheidsdecreet, waarbij het verzoek tot openbaarmaking werd afgewezen omdat het als kennelijk onredelijk werd bestempeld, wegens misbruik van het recht op openbaarheid van bestuur.

4.3. Verwijzende naar 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), wordt hierbij nogmaals herhaald dat de werking van het openbaarheidsdecreet over het algemeen als zeer positief wordt ervaren. Er werden 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 trefwoorden en de artikelen met uitzonderingsgronden uit het openbaarheidsdecreet. Het modelregister werd intussen al online geplaatst op de website, aan de zoekrobot wordt momenteel nog gewerkt en verwacht wordt dat deze op zeer korte termijn ook raadpleegbaar zal zijn op de website.

Namens de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno Asscherickx
Voorzitter