

# **BEROEPSINSTANTIE INZAKE DE OPENBAARHEID VAN BESTUUR**

## **JAARVERSLAG 2006-2007**

### **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 2006 tot en met 30 juni 2007.

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 het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap (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 steeds meer en beter wordt geregistreerd bij de diverse bestuursinstanties.

**2.3.** Wat het cijfermateriaal betreft van de **13 beleidsdomeinen** binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, dient te worden vastgesteld dat het zeer moeilijk is om nu, op een ogenblik dat de herstructurering binnen ons ministerie (Beter Bestuurlijk Beleid) net volop zijn uitwerking heeft gekregen, de ingezamelde cijfergegevens te gaan vergelijken met die van vorig jaar. Vorig jaar werden voor de verschillende beleidsdomeinen slechts gedeeltelijke cijfers verzameld, aangezien de herstructurering binnen het ministerie toen nog volop aan de gang was.

Daarmee rekening houdende, heeft het pas echt zin om de verzamelde gegevens van het voorbije jaar, die nu wel compleet lijken te zijn, te gaan beoordelen en vergelijken vanaf het komende jaar.

**2.4.** Wat de cijfers uit het **Vlaams Parlement** betreft, stellen we vast dat deze opnieuw in de lijn liggen van de voorbije jaren. Er werden nu drie verzoeken geregistreerd bij het Vlaams Parlement zelf (tegen vijf verzoeken vorig jaar en vier het jaar ervoor) en in de instellingen die verbonden zijn aan het Vlaams Parlement werden geen verzoeken inzake passieve openbaarheid van bestuur geregistreerd (net zoals dat de voorbije twee jaar 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 7 gemeenten een stijging te noteren viel van het aantal geregistreerde verzoeken ten opzichte van het vorige jaar, waarbij toch enkele uitschieters: Mechelen met 54 verzoeken (vorig jaar 11 en het jaar voordien slechts 1), Herentals met 39 verzoeken (vorig jaar 15), Antwerpen met 176 verzoeken (vorig jaar 82) en Aalst met 84 verzoeken (vorig jaar 48).

Bij zes gemeenten werd een daling van het aantal verzoeken vastgesteld, waarbij Hasselt met 3 verzoeken (vorig jaar nog 10) en Tongeren met 6 verzoeken (vorig jaar nog 13) in het oog springen. In de stad Gent is er een daling met meer dan 2000 verzoeken vastgesteld (nu 4778 verzoeken tegen 6826 vorig jaar), waarbij die daling nagenoeg volledig bij het stadsarchief valt te situeren, terwijl de eigenlijke aanvragen bij de stad zelf slechts lichtjes daalden (nu 906 verzoeken tegen 933 vorig jaar).

Bij twee gemeenten tenslotte werd precies hetzelfde aantal verzoeken geregistreerd dan het voorbije jaar (Halle en Leuven met elk vijf verzoeken).

**2.6.** Wat de cijfers van de **provincies** betreft, stellen we in vier van de vijf Vlaamse provincies een opmerkelijke daling vast wat betreft de geregistreerde verzoeken inzake openbaarheid van bestuur, waarbij vooral de provincie Antwerpen in het oog springt met 542 geregistreerde verzoeken (vorig jaar 1153), wat een halvering betekent van het aantal verzoeken. Ook in de overige provincies werden het voorbije jaar minder verzoeken geregistreerd: Limburg: -10%, Vlaams-Brabant: -15 % en Oost-Vlaanderen: -30%. Enkel in de provincie West-Vlaanderen werden er meer verzoeken geregistreerd: 362 (vorig jaar 324).

**2.7.** Uit de tabellen in bijlage 1 bij dit jaarverslag kan worden afgelezen dat gedurende het voorbije jaar **iets meer dan 2 % van alle geregistreerde verzoeken** rond openbaarheid van bestuur worden **geweigerd**. Dit percentage is nagenoeg gelijk aan het percentage 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 inzake openbaarheid van bestuur (opgericht bij BVR van 4 juni 2004) voor de periode van 1 juli 2006 tot en met 30 juni 2007. 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 derde werkjaar van de beroepsinstantie **100 beroepsdossiers** werden behandeld. Vorig jaar werden er 121 beroepen ingediend bij de beroepsinstantie, terwijl er in het eerste werkjaar 117 beroepsdossiers werden geregistreerd. We stellen dus vast dat er een daling in het aantal beroepsdossiers te noteren valt met iets meer dan 15 %.

Van deze 100 beroepsdossiers hadden er 24 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 lichte stijging inhoudt ten opzichte van vorig jaar. Voorts stellen we vast dat 61 beroepsdossiers op de gemeenten, ocmw's en intercommunales betrekking hadden (vorig jaar 57), wat dus, alweer procentueel, een opmerkelijke stijging inhoudt. Daarnaast hadden 15 dossiers betrekking op de diverse overige instanties (vorig jaar 26), wat een lichte daling betekent. Zeer opmerkelijk is dat er in het afgelopen jaar geen enkel beroepsdossier werd ingediend dat betrekking had op de provincies, terwijl er dat het vorige jaar nog 13 waren.

**3.2.** Van de 100 behandelde beroepsdossiers werden **60 dossiers integraal afgewezen** (onontvankelijk, ongegrond of zonder voorwerp). 19 dossiers werden volledig als gegrond beschouwd, waarbij de openbaarmaking van de gevraagde documenten bijgevolg werd toegestaan. In 21 beroepsdossiers tenslotte werd de openbaarmaking gedeeltelijk toegestaan.

Het is wel opmerkelijk om vast te stellen dat alweer maar liefst **24 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 **64 beroepsdossiers** (wat toch een stijging inhoudt ten opzichte van vorig jaar) uiteindelijk **geheel of gedeeltelijk werd tegemoetgekomen aan het verzoek tot openbaarmaking** van de verzoeker: naar aanleiding van 19 beroepen werd de openbaarmaking volledig ingewilligd, bij 21 dossiers was er een gedeeltelijke

openbaarmaking na een ingediend beroep en bij 24 dossiers werd het verzoek in tussentijd (gedurende de afhandeling van het beroep) nog ingewilligd door de instantie.

**3.3.** In verband met de 100 afgehandelde dossiers door de beroepsinstantie, werden **2 zaken** aanhangig gemaakt bij de **Raad van State**.

In de eerste zaak werd een verzoek tot nietigverklaring ingediend door de verzoeker tegen de beslissing van de beroepsinstantie, die het beroep als ontvankelijk doch zonder voorwerp had beschouwd. In dit dossier werd door de Raad van State toepassing gemaakt van artikel 93 van de procedureregeling bij de Raad van State (versnelde rechtspleging), waarbij het verzoek door de auditeur-verslaggever als kennelijk onontvankelijk werd bestempeld. De Vlaamse Gemeenschap heeft in deze zaak zelf haar belangen verdedigd en er wordt nu gewacht op het arrest terzake van de Raad van State.

In de tweede zaak werd een verzoek tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid ingediend door een gemeentebestuur tegen de beslissing van de beroepsinstantie waarbij het beroep van de verzoeker werd ingewilligd en de openbaarmaking van een aantal documenten werd toegestaan. In dit dossier werd een raadsman aangesteld om de belangen van de beroepsinstantie (en dus de Vlaamse Gemeenschap) te verdedigen. De verzoeker is ook tussengekomen als partij in dit geding, net als nog een andere tussenkomende partij. De Raad van State heeft intussen de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid verworpen en bijgevolg werd er alsnog uitvoering gegeven aan de beslissing van de beroepsinstantie.

Wat betreft de hangende dossiers bij de Raad van State uit de vorige werkingsjaren, kan nog worden meegegeven dat in één van deze dossiers intussen een uitspraak werd gedaan: afstand van beroep door de verzoeker, zodat deze zaak gunstig is afgelopen voor de Vlaamse overheid.

#### **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. Alle bestuursinstanties zouden zich nu toch moeten bewust zijn van de op hen rustende verplichtingen die worden opgelegd door het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004.

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 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), artikel 14, 3° (het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie) en artikel 14, 4° (de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding) geregeld ter sprake gekomen in de afhandeling van de beroepsdossiers.

**4.3.** Voor het eerst sinds haar oprichting in 2004 werd de beroepsinstantie geconfronteerd met een bestuursinstantie (de Zwarte Sluispolder te Assenede) die halsstarrig heeft **geweigerd om uitvoering te geven aan een beslissing van de beroepsinstantie**, waarbij het verzoek als gedeeltelijk gegrond werd beschouwd en er derhalve een aantal documenten openbaar dienden gemaakt te worden. Ondanks herhaaldelijk aandringen vanwege de beroepsinstantie, is de voormelde instantie blijven weigeren om de opgevraagde documenten openbaar te maken. Gelukkig was de beroepsinstantie in het bezit van de opgevraagde documenten, waardoor er alsnog, in uitvoering van artikel 24, §3, tweede lid van het openbaarheidsdecreet, kon tegemoet gekomen worden aan het verzoek van de burger door de beroepsinstantie zelf en werden de gewenste documenten door ons zelf openbaar gemaakt.

De beroepsinstantie heeft de minister-president, als bevoegde minister voor het algemeen communicatiebeleid, en de Vlaamse minister bevoegd voor de polders en de wateringen in kennis gesteld van dit zeer spijtige voorval, daar de goede werking van de beroepsinstantie en de geloofwaardigheid van het openbaarheidsdecreet in zijn geheel in het gedrang komt indien een bestuursinstantie zo maar een beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur naast zich neer kan leggen en kan weigeren uitvoering eraan te geven.

**4.4.** Momenteel zijn al de beslissingen van de beroepsinstantie van de voorbije drie werkingsjaren on-line raadpleegbaar op de **website** ([www.vlaanderen.be/openbaarheid](http://www.vlaanderen.be/openbaarheid)). Tevens werd een rubriek met vaak gestelde vragen toegevoegd aan onze website. Wij zijn ervan overtuigd dat hiermee een belangrijke informatiebron wordt aangeboden aan diegenen die met de toepassing van het openbaarheidsdecreet in de praktijk worden geconfronteerd en dit zijn zowel de burgers als de eigenlijke bestuursinstanties.

Wij zullen dit jaarverslag, nadat het werd voorgelegd aan de Vlaamse Regering, eveneens op onze website plaatsen, zoals dat in het verleden ook altijd al gebeurd is.

Namens de beroepsinstantie  
inzake openbaarheid van bestuur,

Bruno Asscherickx  
Voorzitter