

BEROEPSINSTANTIE INZAKE DE OPENBAARHEID VAN BESTUUR

JAARVERSLAG 2004-2005

1) Algemeen

1.1. Het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur en besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur traden **in werking op 1 juli 2004**.

Bij voormeld besluit van de Vlaamse regering dd. 4 juni 2004 werd de beroepsinstantie opgericht, waarna de bevoegde Vlaamse ministers vier effectieve leden en vier plaatsvervangers hebben benoemd om te zetelen in deze beroepsinstantie.

Krachtens artikel 27 van voormeld decreet van 26 maart 2004 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 2004 tot en met 30 juni 2005.

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 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 departementen van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, bij de Vlaamse Openbare Instellingen, bij het Vlaams Parlement (en de eraan verbonden instellingen), bij de diverse Vlaamse provincies en bij een selectie van 15 steden (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.

Zoals ook al aangehaald in vorige jaarverslagen met betrekking tot de openbaarheid van bestuur, is het **cijfermateriaal**, dat in de tabel van bijlage 1 is verwerkt, 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..

2.3. Als we de cijfers in bijlage 1 van naderbij bekijken, dan stellen we vast er het afgelopen jaar **811 openbaarheidsaanvragen** werden geregistreerd in de diverse departementen van het **ministerie van de Vlaamse Gemeenschap**. Wanneer we dit cijfer vergelijken met de cijfers van de voorbije jaren (voor de periode van juli 2003 tot juni 2004: 712 verzoeken, en voor de periode van juli 2002 tot juni 2003: 586 verzoeken), dan kunnen we stellen dat er het afgelopen jaar binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap een aanzienlijke stijging te noteren valt in de geregistreerde verzoeken met zo'n 14% ten overstaan van het jaar ervoor (zelfs een stijging van 38 % ten opzichte van het jaar 2002-2003).

De stijging situeert zich voornamelijk in het departement AZF (nu 108 verzoeken tegen 53 vorig jaar) en het departement LIN (nu 543 verzoeken tegen 362 vorig jaar). Een opmerkelijke daling van de aanvragen wordt vastgesteld in het departement WIM (geen verzoeken geregistreerd nu tegen 42 vorig jaar) en het departement EWBL (nu 46 verzoeken tegen 191 vorig jaar).

We stellen vast dat we nu toch al enkele opeenvolgende jaren geconfronteerd worden met een stijging in het aantal geregistreerde verzoeken bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap. Wellicht heeft dit enerzijds te maken met het feit dat de burger steeds beter geïnformeerd geraakt omtrent de hem toegekende rechten inzake openbaarheid van bestuur en anderzijds met de vaststelling dat er hoe langer hoe meer aandacht wordt besteed aan de decretaal voorgeschreven verplichting om alle verzoeken in dit verband te registreren.

2.4. Voor de cijfers uit het Vlaams Parlement (en de eraan verbonden instellingen), de Vlaamse Openbare Instellingen, de provincies en de geselecteerde steden kan nu nog geen vergelijking gemaakt worden met de voorbije jaren, daar deze gegevens dit jaar voor het eerst bij deze instanties werden opgevraagd.

Voor alle duidelijkheid wordt hierbij toch even aangegeven dat bij de Vlaamse Openbare Instellingen enkel die instanties worden vermeld die hebben gereageerd op ons verzoek om de gewenste gegevens mee te delen.

2.5. Uit de tabel kan worden afgelezen dat **iets meer dan 3 % van alle geregistreerde verzoeken** rond openbaarheid van bestuur worden **geweigerd**. Dit percentage ligt in dezelfde lijn als wat vorig jaar werd genoteerd. Het percentage van afwijzing van de verzoeken 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 nog vaak 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 2004 tot en met 30 juni 2005. 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 eerste werkjaar van de beroepsinstantie **117 beroepsdossiers** werden behandeld. We kunnen hierbij de vergelijking maken met de cijfers van de voorbije jaren, maar dan wel enkel wat betreft het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Openbare Instellingen (de voormalige beroepsinstantie onder het decreet van 18 mei 1999 was enkel bevoegd voor het ministerie en de VOI's). Daarbij merken we dat het voorbije jaar 41 beroepsdossiers werden behandeld die betrekking hadden op diensten van het ministerie of de VOI's. Dit is toch wel een **opmerkelijke stijging** in vergelijking met de voorbije jaren (2003-2004: 20 dossiers, 2002-2003: 17 dossiers, 2001-2002: 22 dossiers en 2000-2001: 27 dossiers).

Voorts stellen we vast dat 7 beroepsdossiers betrekking hadden op de provincies, 51 beroepsdossiers op de gemeenten, ocmw's en intercommunales en 18 dossiers hadden betrekking op diverse overige instanties.

3.2. Van de 117 behandelde beroepsdossiers werden **74 dossiers integraal afgewezen** (onontvankelijk, ongegrond of zonder voorwerp). 17 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.

Het is wel opmerkelijk om vast te stellen dat maar liefst **21 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.

3.3. In het nieuwe decreet van 26 maart 2004 werd nu ook de mogelijkheid ingeschreven om de beroepen bij de beroepsinstantie in te dienen via **fax of e-mail**. We stellen vast dat 92 beroepen werden ingediend via brief, 17 via fax en 8 via e-mail. **Meer dan 20 %** van de indieners van een beroepschrift maken dus gebruik van de nieuwere moderne communicatiemogelijkheden.

3.4. Het **huishoudelijk reglement** van de beroepsinstantie werd goedgekeurd op 30 juli 2004 en tot op heden verloopt de **werking** van deze instantie feilloos: de decretaal voorgeschreven termijn van dertig dagen (voor de afhandeling van een beroepschrift) werd voor alle afgehandelde dossiers gerespecteerd, met dien verstande dat evenwel in twee gevallen de afhandelingstermijn in beroep verlengd diende te worden tot 45 dagen, wat mogelijk is op grond van artikel 24, §1 van het openbaarheidsdecreet.

De beraadslaging van de beroepsinstantie over één of meerdere beroepsdossiers vindt plaats via e-mail, zoals voorgeschreven in het huishoudelijk reglement. In de praktijk is gebleken dat deze vorm van beraadslaging inderdaad het best is aangewezen, gelet op de korte proceduretermijn die decretaal is voorgeschreven. Het zou praktisch onmogelijk zijn om telken male een vergadering te houden voor de beraadslaging van een of meerdere beroepsdossiers, gelet op het aantal beroepen dat wordt ingediend (ongeveer tien per maand).

Bovendien werd voor alle afgehandelde beroepsdossiers een consensus bereikt onder de verschillende leden van de beroepsinstantie.

3.5. In verband met de 117 afgehandelde dossiers door de beroepsinstantie, werden **2 zaken** aanhangig gemaakt bij de **Raad van State**.

In een eerste zaak werd een verzoek tot schorsing van tenuitvoerlegging en een verzoek tot nietigverklaring ingediend door een belanghebbende derde tegen de beslissing van de beroepsinstantie (die het beroep van verzoeker gegrond had verklaard). Het verzoek tot schorsing werd bij arrest dd. 24 november 2004 verworpen en het verzoek tot nietigverklaring is momenteel nog hangende bij de Raad van State.

In een andere zaak werd een administratief kortgeding ingeleid bij de Raad van State door de betrokken bestuursinstantie tegen de beslissing van de beroepsinstantie (die het beroep van verzoeker gegrond had verklaard). Deze procedure is momenteel ook nog hangende bij de Raad van State.

In beide rechtszaken werd een raadsman aangesteld om de belangen van de beroepsinstantie te verdedigen.

3.6. In één afgehandeld beroepsdossier diende de beroepsinstantie ter plaatse te gaan bij de betrokken bestuursinstantie met het oog op de uitvoering van de beslissing van de beroepsinstantie, in uitvoering van artikel 24, §3 van het decreet van 26 maart 2004. Ondanks dit alles, werd in dit dossier nog geen genoegdoening bekomen voor de indiener van het verzoek tot openbaarmaking. De beroepsinstantie beschikt echter over geen andere middelen om alsnog uitvoering te kunnen geven aan zijn beslissing.

4) Vaststellingen/bemerkingen door de beroepsinstantie

4.1. Bij de afhandeling van de beroepsdossiers wordt 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: 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.

4.2. Het nieuwe openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 is nu ruim een jaar in werking getreden en beroepsinstantie stelt vast dat de verplichting die is ingeschreven bij artikel 20, §2, vijfde lid enerzijds (voor de bestuursinstanties) en bij artikel 24, §1, derde lid anderzijds (voor de beroepsinstantie) niet altijd even nauwkeurig wordt nageleefd. In voormelde bepalingen wordt bepaald dat de bestuursinstantie en de beroepsinstantie contact moeten opnemen met een **betrokken derde persoon** bij een verzoek om openbaarmaking van bestuursdocumenten, als diens persoonlijke levenssfeer in het gedrang is, als het gaat om informatie die strikt vertrouwelijk en op vrijwillige basis werd meegedeeld aan een instantie of als het gaat om vertrouwelijke commerciële of industriële informatie. In deze drie gevallen moet men de desbetreffende persoon of personen contacteren en hen vragen of ze hun **toestemming** alsnog wensen te geven omtrent de openbaarmaking van de beschermde informatie. Indien een groot aantal personen wordt vermeld in de opgevraagde bestuursdocumenten, dan is het niet altijd even evident en gemakkelijk om al die mensen te gaan contacteren, laat staan dat dit mogelijk zou zijn binnen de korte decretale afhandelingstermijnen die voorgeschreven zijn. Mogelijks moet deze decretale verplichting eens herbekeken worden bij een eerste evaluatie van het hele openbaarheidsdecreet.

4.3. Bij een evaluatie van het openbaarheidsdecreet moet misschien ook overwogen worden om in artikel 22 een bepaling toe te voegen die aan de indieners van een beroepschrift de verplichting oplegt om de **essentiële stukken bij te voegen bij hun beroepschrift**, dit zijn hun oorspronkelijk verzoek tot openbaarmaking en desgevallend de (gedeeltelijke) weigeringsbeslissing van de instantie. Nu komt het nog al te vaak voor dat deze essentiële stukken ontbreken, waardoor kostbare tijd verloren gaat voor de beroepsinstantie (die dan het nodige moet doen om de ontbrekende informatie op te vragen) bij de afhandeling van de dossiers. Daarom zou het wenselijk zijn dat de beroepstermijn geen aanvang zou kunnen nemen in geval van het ontbreken van voormelde stukken uit het dossier.

4.4. Naast de eigenlijke beroepen inzake openbaarheid van bestuur, worden de leden van de beroepsinstantie ook regelmatig gecontacteerd met vragen omtrent de toepassing van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004 . Het is evenwel niet altijd eenvoudig voor de beroepsinstantie om op al die vragen te antwoorden, daar het vaak om zeer concrete dossiers gaat die voorliggen bij één of andere bestuursinstantie en artikel 2 van het decreet van 26 maart 2004 heel duidelijk bepaalt dat de **beroepsinstantie** zijn taak volledig **onafhankelijk en neutraal** uitoefent. Bovendien is in het Besluit van de Vlaamse Regering dd. 4 juni 2004 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur ook bepaald dat de leden van de beroepsinstantie niet meer geldig kunnen beraadslagen bij een beroepsdossier indien deze betrokken zijn geweest bij het nemen van een beslissing waartegen beroep wordt ingesteld. In de praktijk kunnen de leden van de beroepsinstantie dan ook niet ingaan op vragen m.b.t. de toepassing van de openbaarheidsreglementering wanneer deze verband houden met een concreet dossier.

Wij verwachten dat de verzoeken om informatie en/of concrete vragen gevoelig in aantal zullen afnemen, van zodra de gedepersonaliseerde beslissingen van de beroepsinstantie online op de website worden geplaatst (cfr. punt 4.5.), waardoor er heel wat informatie kan teruggevonden worden door de bestuursinstanties.

4.5. De beroepsinstantie wordt regelmatig geconfronteerd met vragen vanuit de diverse bestuursinstanties om de **beslissingen van de beroepsinstantie** op één of andere manier **kenbaar te maken.**, daar deze toch enkele principiële uitspraken bevat omtrent de toepassing

van het openbaarheidsdecreet en in het bijzonder de interpretatie van bepaalde uitzonderingsgronden.

Het zou ontegensprekelijk een belangrijke bron aan informatie zijn voor de diverse bestuursinstanties bij de afhandeling van de verzoeken om openbaarmaking waarmee zij geconfronteerd worden.

Daarom werd binnen de beroepsinstantie het idee naar voor geschoven om de beslissingen on-line op het web (*www.vlaanderen.be/openbaarheid*) te plaatsen en werd hieromtrent het advies ingewonnen van de federale commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Met haar advies dd. 24 december 2004 liet deze commissie er geen twijfel over bestaan dat het plaatsen van de integrale beslissingen op de website, met vermelding van de gegevens van natuurlijke personen, onmogelijk was, wegens strijdigheid met de bepalingen van de privacy-wetgeving.

De beroepsinstantie zal nu trachten om in al haar beslissingen de daarin opgenomen persoonsgegevens weg te laten en deze **gedepersonaliseerde uitspraken** dan **op de website** te plaatsen. Vermoedelijk zal dit nog gebeuren in de loop van de maand december 2005 voor alle al genomen beslissingen (160 in totaal). In de toekomst zullen de nieuwe beslissingen (met weglating van de persoonsgegevens van natuurlijke personen) dan op geregelde tijdstippen on line worden geplaatst, zodat deze belangrijke informatiebron zeer binnenkort voor iedereen zal raadpleegbaar zijn.

Namens de beroepsinstantie
inzake openbaarheid van bestuur,

Bruno Asscherickx
Voorzitter