

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/136

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 18 mei 2024 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoekster), een verzoek in bij de scholengroep Arcadia (hierna vermeld als: Arcadia) om een afschrift te verlenen van alle bestuursdocumenten m.b.t. capaciteitsbepaling van de scholengroep Arcadia Aarschot/Betekom vanaf het jaar 2022.

Vanuit Arcadia werd het openbaarheidsverzoek afgewezen op 24 mei 2024.

Op 30 mei 2024 diende verzoekster beroep in bij de beroepsinstantie tegen de weigeringsbeslissing vanwege Arcadia. Dit beroep werd geregistreerd op 3 juni 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek van verzoekster dateert van 18 mei 2024.

Een beroep kan maar op ontvankelijke wijze bij de beroepsinstantie aanhangig worden gemaakt, voor zover het is gericht tegen een beslissing van een overheidsinstantie, bedoeld in artikel II.28 van het Bestuursdecreet.

In voormeld artikel II.28, §1 van het Bestuursdecreet wordt het toepassingsgebied van het hoofdstuk "Toegang tot bestuursdocumenten" als volgt gedefinieerd:

“§ 1. Dit hoofdstuk is van toepassing op de volgende overheidsinstanties:

1° de Vlaamse overheid;

2° de lokale overheden;

3° de instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft;

4° de milieu-instanties wat hun milieuverantwoordelijkheden, -functies of -diensten betreft.

Wat betreft de instellingen met een publieke taak die voldoen aan de voorwaarde, vermeld in artikel I.3, 6°, c), 1), maar niet aan de voorwaarden, vermeld in artikel I.3, 6°, c), 2) of 3), is dit hoofdstuk alleen van toepassing op de bestuursdocumenten die betrekking hebben op beslissingen die derden binden.”

In artikel I.3, 6° van het Bestuursdecreet wordt voorts het begrip “instellingen met een publiek taak” gedefinieerd als volgt:

“Instellingen die niet behoren tot de Vlaamse overheid of tot een lokale overheid maar die voldoen aan al de volgende kenmerken:

a) ze zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn;

b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;

c) 1) ofwel worden ze voor meer dan de helft gefinancierd door de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak;

2) ofwel hebben de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak meer dan de helft van de stemmen in de raad van bestuur;

3) ofwel staat hun beheer onder toezicht van de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak.”

De beroepsinstantie stelt vast dat het openbaarheidsverzoek in casu gericht was aan vzw Arcadia, een scholengroep uit het vrij onderwijsnet bestaande uit 13 katholieke scholen.

Er kan niet worden ontkend dat er een zekere controle op de vrije onderwijsinstellingen bestaat. Het is immers zo dat het grootste gedeelte van het vrij onderwijs wordt betoelaagd, en die subsidiëring gepaard gaat met werkingsregels en voorwaarden waarvan de overheid de naleving controleert. Die normering en controle hebben betrekking op de kwaliteit van het onderwijs, het aanwenden van de financiële middelen en de materiële omstandigheden waaronder het onderwijs wordt verstrekt.

De Raad van State heeft met zijn arrest nr. 221.642 van 6 december 2012 evenwel heel duidelijk geoordeeld dat dit alles niet volstaat om te concluderen dat de vrije gesubsidieerde scholen in hun beheer onder het toezicht zouden staan van de Vlaamse overheid. De vrije onderwijsinstellingen zijn immers op privé-initiatief opgericht en de overheid neemt niet deel aan het bestuur en heeft ook niet het recht om tussen te komen in het bestuur van die instellingen.

De Raad van State heeft geargumenteed dat, om binnen het raam van een organiek verband als rechtspersoon ‘bepaald’ te worden door de overheid (wat destijds de voorwaarde uitmaakte in de definities van het openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004), het niet volstaat dat haar werking aan voorschriften en voorwaarden is onderworpen, maar dat de overheidsinmenging in de betrokken rechtspersoon fundamenteel moet zijn. Er anders over oordelen zou immers zowat iedere privaatrechtelijke instelling die een taak van algemeen belang uitoefent of behartigt, daarvoor erkend is of een subsidie ontvangt en in dat verband door de overheid wordt gecontroleerd, reeds tot een overheidsinstantie maken op grond van het organiek criterium. Volgens de Raad van State kan van een dergelijke organieke verbondenheid met de overheid maar sprake zijn wanneer de betrokken rechtspersoon ingevolge de overheidsinmenging in de werking als het ware een verlengstuk van de overheid wordt.

Voormelde interpretatie spoort ten overvloede met de zienswijze van de decreetgever omtrent de bestaansreden van de vermelding in artikel II.28, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, waarin wordt gesteld dat, wat betreft de instellingen met een publieke taak die voldoen aan de voorwaarde, vermeld in artikel I.3, 6°, c), 1), maar niet aan de voorwaarden, vermeld in artikel I.3, 6°, c), 2) of 3), dit hoofdstuk uit het Bestuursdecreet inzake de toegang tot bestuursdocumenten alleen van toepassing is op de bestuursdocumenten die betrekking hebben op beslissingen die derden binden.

In de memorie van toelichting (Parl. St. Vlaams Parlement 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 53) bij voormelde decreetbepaling stelt de decreetgever uitdrukkelijk dat in het tweede lid een beperking wordt gesteld aan het toepassingsgebied die aansluit bij het voormalige toepassingsgebied van het Openbaarheidsdecreet van 26 maart 2004: de privaatrechtelijke instellingen die voor meer dan de helft gefinancierd worden door de overheid (maar waarin de overheid niet meer dan de helft van de stemmen heeft in de raad van bestuur, en waarvan het beheer niet onder toezicht staat van de overheid) vallen alleen onder het toepassingsgebied wat de bestuursdocumenten betreft die betrekking hebben op beslissingen die derden binden.

Dat betekent bijvoorbeeld dat de onderwijsinstellingen van het vrij onderwijs (die volgens de Raad van State niet voldoen aan de criteria van artikel I.3, 6°, c), 2) of 3), – zie arrest nr. 221.642 van 6 december 2012 – maar eventueel wel aan artikel I.3, 6°, c) 1°)) alleen kunnen gehouden zijn om hun documenten die betrekking hebben op resultaten van proeven en examens, of op de uitreiking van attesten en diploma's enzovoort, openbaar te maken. Andere documenten, die bijvoorbeeld betrekking hebben op wetenschappelijk onderzoek of personeelsaangelegenheden, vallen buiten het toepassingsgebied.

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat er van de toepassing van artikel II.28, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet geen sprake kan zijn, daar het hier gaat om een aangelegenheid waarbij de vrije onderwijsinstellingen geen eenzijdige bindende beslissingsbevoegdheid hebben. Het openbaarheidsverzoek heeft immers betrekking op documenten m.b.t. de capaciteitsbepaling door Arcadia, waarbij de scholengroep ervoor kiest om, voorafgaand aan de aanmeldingsprocedure voor inschrijvingen, de capaciteit voor een onderwijsinstelling te bepalen. Dit is geen verplichting, een scholengroep kan daar vrijwillig voor kiezen en een schoolbestuur bepaalt autonoom de capaciteit(en) van zijn onderwijsinstelling(en), bijvoorbeeld op basis van de beschikbare ruimte of pedagogisch-didactische overwegingen.

De beroepsinstantie moet vaststellen dat het huidige openbaarheidsverzoek dan ook geen betrekking heeft op een aangelegenheid waarin de betrokken school een beslissing neemt die derden bindt. Dit is immers enkel het geval voor beslissingen die verband houden met afgelegde proeven en examens en met de toekenning van diploma's en getuigschriften. Bijgevolg wordt de scholengroep Arcadia, wat betreft de opgevraagde documenten, in casu niet beschouwd als een overheidsinstantie in de zin van voormeld artikel II.28 van het Bestuursdecreet, zodat er uiteraard ook geen beroep kan worden ingesteld bij de beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur, tegen een beslissing van de scholengroep in dat verband.

Het beroepschrift wordt dan ook als **onontvankelijk** wordt beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 30 mei 2024 tegen de weigeringsbeslissing vanwege de scholengroep Arcadia wordt als onontvankelijk beschouwd.

Brussel, 29 juni 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter