

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](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2024/156

***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 27 mei 2024 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij de KU Leuven om een afschrift te verlenen van de volgende documenten:

- Een overzicht van het aantal studenten dat werd vrijgesteld voor een volledige opleiding (het totaal aan studiepunten):
  - o Per jaar, tussen 2013 en vandaag
  - o Uitgesplitst voor vrijstellingen op basis van EVK en EVC
  - o Uitgesplitst voor bachelor- en masteropleidingen
- Cijfers over de specifieke lerarenopleiding, wat betreft het aantal studenten dat voor het volledige traject vrijgesteld werd:
  - o Per jaar, tussen 2013 en vandaag
  - o Uitgesplitst voor vrijstellingen op basis van EVK en EVC

Vanuit de KU Leuven werd het openbaarheidsverzoek afgewezen op 14 juni 2024.

Op 17 juni 2024 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de weigeringsbeslissing vanwege KU Leuven. Dit beroep werd geregistreerd op 18 juni 2024.

**Ontvankelijkheid van het beroep**

Het oorspronkelijk verzoek van verzoeker dateert van 27 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 de KU Leuven, een universiteit uit het vrij onderwijsnet.

De beroepsinstantie wijst er op dat een uitgebreide wetgeving de werking van universiteiten, met inbegrip van de vrije universitaire onderwijsinstellingen, regelt. In dat verband kan ondermeer worden verwezen naar het gecodificeerd decreet van 11 oktober 2013 betreffende het hoger onderwijs (Codex Hoger Onderwijs). Universitaire instellingen mogen enkel opleidingen aanbieden waarvoor een accreditatie of erkenning is verkregen en het verlenen van de accreditatie of erkenning wordt afhankelijk gesteld van kwaliteitseisen op het vlak van onder meer de onderwijsinhoud, het onderwijsproces, de uitkomst van het onderwijs, de materiële voorzieningen en de kwaliteit van het personeel. Deze kwaliteitseisen moeten garanderen dat de opleidingen de bij decreet bepaalde doelstellingen bereiken en de universitaire instellingen zijn verplicht tot interne en externe kwaliteitszorg van hun onderwijs- en onderzoeksactiviteiten, wat onder meer de verplichting inhoudt de kwaliteit van hun opleidingen aan een periodieke externe beoordeling te onderwerpen. Ook is het zo dat regels worden opgelegd met betrekking tot de samenstelling, opdrachten, benoeming, aanstelling, en evaluatie van het academisch personeel binnen de universiteiten.

Er kan dus niet worden ontkend dat er een zekere controle op de vrije onderwijsinstellingen, waaronder de vrije universiteiten, 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 onderwijsinstellingen (zoals de KU Leuven in casu) 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 (universitaire) 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 mogelijke documenten die verband houden met het verlenen van vrijstellingen

aan studenten voor bepaalde opleidingen op basis van eerder verworven competentie of eerder verworven kwalificatie.

De beroepsinstantie moet vaststellen dat het huidige openbaarheidsverzoek geen betrekking heeft op een aangelegenheid waarin de KU Leuven een beslissing neemt die derden bindt. Dit zou enkel het geval zijn voor beslissingen die verband houden met afgelegde proeven en examens en met de toekenning van diploma's en getuigschriften aan studenten.

Gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, is de beroepsinstantie van oordeel dat de KU Leuven in casu dan ook niet kan worden beschouwd als een bestuursinstantie in de zin van II.28, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, zodat er uiteraard ook geen beroep kan worden ingesteld bij de beroepsinstantie tegen een beslissing van de KU Leuven met betrekking tot dit openbaarheidsverzoek.

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

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 17 juni 2024 tegen de weigeringsbeslissing vanwege de KU Leuven wordt als onontvankelijk beschouwd.

Brussel, 9 juli 2024

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter