

Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie

Vlaamse Regering
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
Afdeling Kanselarij

Boudewijnlaan 30, bus 20
1000 Brussel

tel. secretariaat: 02/553.57.03
fax secretariaat: 02/553.57.02
e-mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer : OVB/2014/95

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijke verzoek van ■■■, d.d. 30 maart 2014, gericht aan de nv BAM, waarbij werd verzocht om een afschrift te verlenen van de volgende documenten:

- *De volledige mailcorrespondentie (inkomende en uitgaande, incl de bijlagen) tussen het bureau Antea en de NV BAM betreffende de voorbereiding en opmaak van het plan-Mer OWV vanaf 01 juni 2011 tot 01 april 2012.*
- *Het rapport "Oosterweelverbinding kostenrapportage Alternatieven van het studiebureau Arcadis van 24 december 2013 waarnaar verwezen wordt in de Maatschappelijke Kosten-batenanalyse over Oosterweel.*

Gelet op de beslissing van de nv BAM d.d. 30 april 2014 waarbij het eerste onderdeel van het verzoek werd afgewezen en waarbij het tweede onderdeel van het verzoek werd ingewilligd, doch zonder er op dat ogenblik uitvoering aan te geven;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ d.d. 16 mei 2014 tegen de voormelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de nv BAM;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 16 mei 2014;

Gelet op de verlenging d.d. 6 juni 2014, door de beroepsinstantie, van de termijn waarover zij beschikt om een uitspraak te doen over het ingestelde beroep, tot een termijn van 45 kalenderdagen, in toepassing van artikel 24, §1, tweede lid van het openbaarheidsdecreet;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Overwegende dat het oorspronkelijke verzoek van ■■■ aan de nv BAM dateert van 30 maart 2014; dat de in beroep aangevochten beslissing dateert van 30 april 2014; dat in deze beslissing de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, werden vermeld; dat het beroepschrift de datum draagt van 16 mei 2014;

Overwegende dat daaruit volgt dat het beroep binnen de in artikel 22, lid 2 van het decreet van 26 maart 2004 gestelde termijn van 30 dagen is ingediend;

Overwegende dat het beroepschrift bijgevolg **ontvankelijk** is;

Wat de gegrondheid betreft:

Overwegende dat in overeenstemming met artikel 7, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten;

Overwegende dat de openbaarmaking slechts kan geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingsgronden, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 15 van het decreet van 26 maart 2004;

Overwegende dat ■■■ met zijn oorspronkelijk verzoek een afschrift had gevraagd bij de nv BAM van de volgende documenten:

- *De volledige mailcorrespondentie (inkomende en uitgaande, incl de bijlagen) tussen het bureau Antea en de NV BAM betreffende de voorbereiding en opmaak van het plan-Mer OWV vanaf 01 juni 2011 tot 01 april 2012.*
- *Het rapport "Oosterweelverbinding kostenrapportage Alternatieven van het studiebureau Arcadis van 24 december 2013 waarnaar verwezen wordt in de Maatschappelijke Kosten-batenanalyse over Oosterweel.*

Overwegende dat de nv BAM in zijn beslissing d.d. 30 april het eerste onderdeel van het verzoek heeft afgewezen en met betrekking tot het tweede onderdeel het verzoek heeft ingewilligd, doch nog niet uitgevoerd;

Overwegende dat de beroepsinstantie de nv BAM heeft gecontacteerd, teneinde wat meer toelichting te bekomen omtrent de beide onderdelen van het openbaarheidsverzoek;

Eerste onderdeel: de mailcorrespondentie

Overwegende dat de nv BAM in haar beslissing d.d. 30 april hieromtrent het volgende heeft gesteld:

" Wat het eerste onderdeel betreft, stellen wij vast dat dit een herneming is van de aanvraag waaromtrent BAM op 30.12.2013 reeds een beslissing heeft genomen (dossier OB13-03). Deze beslissing luidde "kennelijk onredelijk" en werd door de Beroepsinstantie Openbaarheid van Bestuur bevestigd. Wij hernemen dienaangaande onze integrale motivering, met inbegrip van de toelichting die wij in dossier OB13-03 hebben gedaan ten aanzien van de Beroepsinstantie, en wijzen met nadruk op het feit dat de geïmplementeerde IT-

infrastructuur geen search mogelijk maakt op server-niveau binnen redelijke voorwaarden. Dit brengt met zich mee dat ook een “saucissonering” in tijd van uw aanvraag niet vermag het onredelijkheidsgehalte van de aanvraag te lichten.”

Overwegende dat de beroepsinstantie inderdaad moet vaststellen dat dit onderdeel van het verzoek een herneming inhoudt van het openbaarheidsverzoek, waarover de beroepsinstantie in dossier OVB/2014/17 al een standpunt heeft ingenomen, en dat de beroepsinstantie hierbij haar destijds genomen beslissing herbevestigt; dat voor de duidelijkheid en de volledigheid de motivering hierna nogmaals wordt hernomen:

Overwegende dat de verzoeker om een digitaal afschrift vroeg van de volledige mailcorrespondentie (inkomende en uitgaande, inclusief de bijlagen) tussen het bureau Antea en de NV BAM betreffende de voorbereiding en opmaak van het plan-Mer Oosterweelverbinding vanaf 1 juni 2011 tot op heden;

Overwegende dat de verzoeker voorts vroeg om, indien deze correspondentie te omvangrijk zou zijn en de vraag omwille daarvan beschouwd zou worden als een vraag die onredelijk is, deze vraag in voorkomend geval te beschouwen was als een vraag tot het bekomen van de volledige mailcorrespondentie (inkomende en uitgaande, incl de bijlagen) tussen het bureau Antea en de NV BAM betreffende de voorbereiding en opmaak van het plan-Mer Oosterweelverbinding vanaf 01 juni 2011 tot op het tijdstip dat door de NV BAM nog kan aanzien worden als een redelijke termijn binnen de bepalingen van het decreet openbaarheid van bestuur;

Overwegende dat de NV BAM het verzoek als kennelijk onredelijk bestempelde omdat zij het niet mogelijk achtte om de concrete bestuursdocumenten waartoe de verzoeker toegang wenst, te identificeren; dat de opzoeking en screening, in functie van een aldus abstract omschreven verzoek, van talrijke mailberichten, uitgaande van en gericht aan diverse medewerkers van NV BAM, een bijzonder tijdrovende taak is; dat dit e-mailverkeer immers niet op een gestructureerde manier wordt bijgehouden, doch verspreid is over diverse mailboxen van medewerkers; dat na het verzamelen van alle mails deze vervolgens ook allen individueel zouden dienen te worden onderzocht op de vraag in hoeverre zij onderworpen zijn aan de openbaarheid van bestuur en in hoeverre er bepaalde wettelijke uitzonderingsgronden van toepassing zijn; dat een dergelijke, zeer ruim en algemeen geformuleerde vraag een significante impact heeft op de reguliere werking van de NV BAM;

Overwegende dat de NV BAM de nuancering die de verzoeker toevoegde aan de aanvraag tot openbaarmaking eveneens afwees wegens de blijvende té algemene formulering;
Overwegende dat ■■■ in zijn beroepschrift een procedure toelicht aan de hand van dewelke de gevraagde informatie volgens hem door NV BAM vlot te verzamelen zou zijn en waarbij hij het nodige opzoekingswerk nuanceert als volgt:

"[...] De NV BAM geeft aan dat de gevraagde documenten digitaal worden bewaard in diverse mailboxen. Het opzoekingswerk kan in een mailsysteem door gebruik te maken van de aanwezige zoekfuncties en de juiste keuze van de verschillende velden aan de hand van de 'veldkiezer'. Deze zoekfuncties laten toe om de lijst te genereren van de gevraagde gegevens die vervolgens door één handeling kunnen gekopieerd worden naar een folder waarin alle zoekresultaten worden opgeslagen. Deze handeling neemt in de courante toepassing van outlook slechts een fractie van een seconde in beslag.

Door deze zoekoptie toe te passen op de verschillende mailboxen en het resultaat van de identieke zoekfunctie eveneens te kopiëren naar één specifieke folder (A) kan in minder dan één uur de volledige evaluatie gebeuren van de verschillende mailboxen.

Door vervolgens de volledige maillijst te selecteren in deze verzamelfolder A en die inhoud te kopiëren naar bv een excelsheet heb je opnieuw in minder dan één minuut een overzicht van alle mails die ontvangen werden en een overzicht van de totale omvang van de correspondentie.

De NV BAM beschikt dus over de instrumenten om de juiste omvang van de vraag in minder dan een uur juist te kennen aan de hand van het eenvoudig gebruik van de technologie waarover de NV BAM beschikt [...]

Uit deze analyse kan vervolgens ook worden berekend wat de volledige werklast is voor de behandeling van de vraag en welke hoeveelheid van documenten kunnen geleverd worden zonder het redelijkheidsbeginsel gelet op de vereiste controle te overschrijden.

Deze werkwijze zou de NV BAM bovendien toestaan om het overzicht van de mailcorrespondentie in het MER-dossier, waarvan ze te kennen geeft nu niet over te beschikken, alsnog te verkrijgen wat gelet op de gevoeligheid van het dossier wenselijk is in een democratische samenleving"

Overwegende dat NV BAM op 10 februari 2014 aan de beroepsinstantie, na het verzoek tot toelichting, benadrukte dat in- en uitgaand mailverkeer door NV BAM niet op een gecentraliseerde wijze wordt geregistreerd en bijgehouden; dat het aan de beoordeling van elke individuele werknemer gelaten wordt om de hem ter beschikking gestelde mailaccount te beheren; dat zulks impliceert dat het voor NV BAM een onmogelijke zaak is om ter zake volledigheid te garanderen;

Overwegende dat de NV BAM, na kennisname van het beroepschrift via de beroepsinstantie, het standpunt van ■■■ heeft laten toetsen bij de IT-firma die instaat voor de terbeschikkingstelling aan, het beheer en het onderhoud van hardware en software van NV BAM; dat met betrekking tot de bij NV BAM voorhanden zijnde infrastructuur het volgende werd gesteld door de IT-firma:

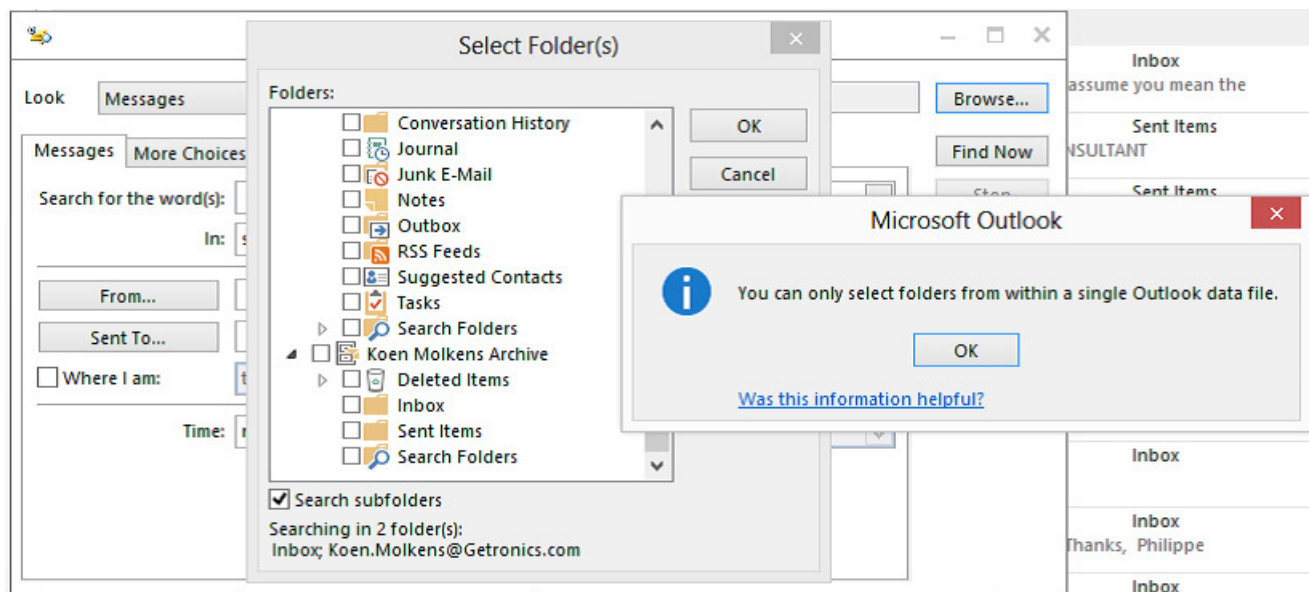
"Volgende omgeving is in 2009 bij BAM geïnstalleerd/geïmplementeerd:

- *Microsoft exchange 2007 omgeving op exchange servers;*
- *Clients via outlook (of outlook web access) en met de mogelijkheid tot lokale .pst files;*
- *Archivering met globale policies (automatisch archiveren van mails om hoeveelheid storage binnen de perken te houden) met behulp van Symantec e-vault v8.0. Dit betekent dat de originele mail vervangen wordt door een verwijzing naar het archief ("stub"). De "stub" bevat de mailheader (from, to, cc en subject) maar de inhoud van de mail staat in het archief."*

Met betrekking tot Microsoft Exchange 2007 stelt de IT-firma:

"Exchange 2007 geeft volgende mogelijkheden:

1. *Doorzoeken van mailbox door een gebruiker. Dit kan inderdaad met de zoekfunctie in Exchange 2007.*
 - 1.1 *Voor lokale .pst files geldt dat deze niet op hetzelfde moment kunnen doorzocht worden dan de mailbox (dit kan wel in Outlook 2010). Voor zoeken van .pst files krijgt men volgende foutboodschap als je in meerdere .pst files wil zoeken :*



1.2 De inhoud van het archief kan niet doorzocht worden door de gebruiker. Om dit te doen moet de mail terug gebracht worden uit het archief waarna de zoekactie terug kan opgestart worden.

2. Multi-mailbox zoeken op een hoger niveau (boven de gebruikers) is niet expliciet voorzien in Exchange 2007. Dit betekent dat iedere mailbox afzonderlijk moet behandeld worden. Er is wel een workaround maar dit gaat op het eerste zicht gigantische load op de servers geven en veel tijd nemen.

<http://blogs.technet.com/b/exchange/archive/2006/12/18/3397563.aspx>

3. De geïmplementeerde technologie voor archivering laat niet toe om de inhoud van gearcheiverde emails afzonderlijk te doorzoeken, niet op gebruiker-, niet op archiefniveau. De mailbox bevat enkel een verwijzing naar de gearcheiverde mail. Daarenboven is de huidige versie van Symantec e-vault niet uitgerust om uitgebreide zoekfuncties te doen op de inhoud van de individuele mails."

Overwegende dat dit zou betekenen, om te kunnen voldoen aan de vraag van de beroepsindiener, dat elke individuele mailbox van elke BAM-werknemer die op enig ogenblik en voor om het even welke reden in elektronische communicatie is getreden met opdrachtnemer Antea NV dient te worden doorzocht, niet enkel wat de actuele "inbox" betreft, doch ook wat al dan niet bewust gearcheiverde mails betreft; dat, wat die gearcheiverde mails betreft, het opzoeken nog moeilijker en bijgevolg tijdrovender is; dat er op server-niveau geen search mogelijk is binnen redelijke voorwaarden;

Overwegende dat bovendien, eens al de gevraagde correspondentie zou verzameld zijn, nog een aanvang dient te worden genomen met de toetsing van de inhoud van deze correspondentie aan de uitzonderingsgronden van het openbaarheidsdecreet; dat NV BAM stelt dat de werklast hiervan onmogelijk is in te schatten maar dat de interne coördinator inzake openbaarheid van bestuur zich omwille van de techniciteit en complexiteit van de materie uitgebreid zou dienen te bevragen bij verschillende collega's teneinde de inhoud en strekking van de correspondentie in te schatten; dat hierbij tevens niet uit het oog mag verloren worden dat de relatie tussen NV BAM en Antea van contractuele aard is en de communicatie tussen beiden in veel gevallen neerkomt op een rapportering en opvolging

inzake financiële contractsvoorwaarden, waaromtrent BAM sowieso zou moeten nagaan in hoeverre de nodige vertrouwelijkheid in acht zou dienen genomen te worden;

Overwegende dat de vraag wanneer een aanvraag tot openbaarmaking de grens van de kennelijke onredelijkheid overschrijdt, zeer delicaat en moeilijk is; dat daar, het uitgangspunt indachtig dat de uitzonderingsgronden op de openbaarheid restrictief moeten worden geïnterpreteerd en toegepast, heel behoedzaam mee moet worden omgegaan;

Overwegende dat artikel 7, eerste lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur weliswaar bepaalt dat een instantie de verplichting heeft om eenieder behulpzaam te zijn bij het zoeken naar informatie; dat deze bepaling evenwel niet kan inhouden dat een instantie zou verplicht worden om, vooraleer tot screening van de inhoud te kunnen overgaan, tijdrovende opzoekingen te gaan verrichten in talrijke mailboxen en archieven; dat dergelijke omvangrijke verzoeken tot openbaarmaking de dagelijkse werking van een bestuursinstantie ongetwijfeld ernstig dreigen te verstoren;

Overwegende dat de beroepsinstantie bovenvermeld standpunt hierbij nogmaals onderschrijft en dat **het ingestelde beroep, wat dit onderdeel betreft, dus als ongegrond moet worden beschouwd;**

Tweede onderdeel: Het rapport “Oosterweelverbinding kostenrapportage Alternatieven van het studiebureau Arcadis

Overwegende dat de nv BAM met betrekking tot het tweede onderdeel van het openbaarheidsverzoek van ■■■, het verzoek heeft ingewilligd op 30 april 2014, doch dat ze er op dat ogenblik nog geen uitvoering had aan gegeven; dat verzoeker hiertegen ook beroep heeft ingesteld;

Overwegende dat de beroepsinstantie evenwel heeft kunnen vaststellen dat de nv BAM intussen met een mail d.d. 27 mei 2014 alsnog het gevraagd document “Oosterweelverbinding kostenrapportage Alternatieven van het studiebureau Arcadis” heeft toegestuurd aan ■■■; dat de beroepsinstantie een afschrift van deze mail heeft ontvangen; dat moet worden vastgesteld dat als dusdanig nog werd tegemoetgekomen aan de verzuchtingen van verzoeker en dat dit onderdeel van het oorspronkelijk openbaarheidsverzoek werd ingewilligd;

Overwegende dat **het ingestelde beroep, wat dit onderdeel betreft, dan ook zonder voorwerp is geworden;**

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 16 mei 2014 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de nv BAM wordt als ontvankelijk en deels ongegrond, deels zonder voorwerp beschouwd.

Brussel, 24 juni 2014

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter