

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 20
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2021/249

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 3 mei 2021 diende ■■■ een verzoek in bij de gemeente Bocholt, waarbij werd verzocht om een (digitaal) afschrift te verlenen van de volgende documenten:

- De kosten-baten analyse van de gemeente Bocholt voor de zandwinningprojecten op de gebieden "Achterste Hostie", "Groote Heide", en "Raeker Heide".
- Alle communicatie over de zandwinningprojecten op de gebieden "Achterste Hostie", "Groote Heide", en "Raeker Heide" tussen de gemeente Bocholt en de firma's Kaulindus NV & Kempische Zandgroeven Winters NV, of elke andere rechtspersoon/partij/organisatie die deze firma's vertegenwoordigt."

De gemeente reageert op dit verzoek bij beslissing van 9 juni 2021.

Op 11 juni 2021 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde beslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 14 juni 2021.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk openbaarheidsverzoek dateert van 3 mei 2021.

De bestreden beslissing dateert van 9 juni 2021. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid, maar niet van de beroepsmodaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Bijgevolg start de termijn om een beroep in te dienen conform artikel II.48 §1, 4de lid van het Bestuursdecreet pas vier maanden na de kennisgeving.

Het beroep van [REDACTED] werd ingediend bij mailbericht d.d. 11 juni 2021 en is bijgevolg tijdig ingesteld. Het beroepschrift is bijgevolg **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

Bij mail d.d. 9 juni 2021 heeft de algemeen directeur van de gemeente Bocholt aan de verzoeker meegedeeld: *"Het spijt ons dat we niet vroeger hebben kunnen antwoorden op uw vragen. Het is de afgelopen weken enorm druk geweest o.a. met het dossier van de zandwinning.*

1. De kosten-batenanalyse van de gemeente Bocholt.

Deze kosten-batenanalyse is niet gemaakt door de gemeente Bocholt. Dat kan op dit ogenblik trouwens nog niet omdat het ontginningsgebied nog niet definitief is vastgelegd, alle kosten niet ingeschat kunnen worden en zelfs nog niet bepaald is welk de belastingsvoet zal zijn.

2. Uw tweede vraag is te algemeen geformuleerd. Het zanddossier loopt al bijna 10 jaar en in die periode is er tal van communicatie gevoerd. Het is ook niet duidelijk of u vraagt naar externe communicatie of naar alle brief- en mailwisseling.

Gelieve de tweede vraag te herformuleren zodat de vraag voldoende specifiek is om door onze administratie afgehandeld te worden."

2. Inhoud van het beroepschrift

De beroeper geeft in zijn beroepschrift aan dat het tweede deel van zijn aanvraag werd geweigerd wegens te algemeen en dat hij hiertegen in beroep gaat.

3. Toelichting door de gemeente Bocholt

De beroepsinstantie nam op 16 en 22 juni 2021 contact op met de gemeente Bocholt om nadere toelichting te ontvangen. Bij mailberichten d.d. 17 en 25 juni 2021 werd deze toelichting ontvangen.

De algemeen directeur heeft aan de beroepsinstantie het volgende toegelicht:

"In de eerste plaats wil ik ons verontschuldigen voor het niet halen van de wettelijke termijnen. Ik heb dat trouwens ook aan [REDACTED] (sic) in mijn eerste lijn van de mail gedaan. Er wordt geacht dat we termijnen nakomen en we trachten dat ook steeds doen. Maar er zijn mijn inziens toch wel een aantal factoren die boven onze wil uit de oorzaak van deze vertragingen zijn.

1. Ik moet me voor antwoorden op het zanddossier beroepen op de steun van de ambtenaar die het dossier intern volgt. Dit is onze GIS-medewerkster. Sinds einde 2020 is er geen diensthoofd R.O. meer (ondertussen intern ingevuld) en zijn ook andere medewerkers vertrokken. Deze functies zijn nog niet terug ingevuld. Met als gevolg dat het elke week alle hen aan dek is om de vele omgevingsvergunningen tijdig te kunnen afleveren. De GIS-ambtenaar wordt hiervoor eveneens voor ingeschakeld en er werd zelfs hulp van een externe firma ingeroepen.

2. Daarbij stond de goedkeuring van de rup zandwinning geagendeerd op de gemeenteraad van 27 mei en de Gis-medewerkster heeft samen met het studie bureau in de aanloop van deze gemeenteraad talloze overuren moeten maken. Wij zijn nu eenmaal een kleine gemeente met veel eenmansfuncties.

3. Wij hebben in het kader van het zanddossier trouwens alleen in mei al 11 vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur gehad over dit dossier. Twee van de dossiers werden laattijdig beantwoord. Dit zijn oorzaken maar uiteraard geen motivatie om ook in de toekomst vragen naar openbaarheid systematisch te laat te beantwoorden. Het is zelfs zo dat alle redelijke vragen in principe soms dezelfde dag nog of zeker dezelfde week worden beantwoord.

Ten tweede wil ik u er op wijzen dat wij niets geweigerd hebben. Ik heb alleen zoals Artikel II.42, eerste lid Bestuursdecreet toegepast, dat bepaalt dat, als de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd, de overheidsinstantie, zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen twintig kalenderdagen, de aanvrager verzoekt om zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen.

Ik weet niet of [REDACTED] (sic) u onze verdere communicatie heeft doorgegeven.

Als ik het nu opnieuw lees dan denk ik ook dat de vraag of het nu over interne of externe communicatie gaat, wel duidelijk was. Maar dat is meteen in onderstaande communicatie rechtgezet.

Mail van mezelf aan [REDACTED] (sic) op vrijdag 11 juni.

Geachte,

Interne communicatie is voor ons communicatie tussen gemeentelijke diensten en bestuursorganen.

Externe communicatie is communicatie met diensten, overheden, organisaties, burgers ... die geen deel uitmaken van onze organisatie.

De communicatie die u vraagt is dus externe communicatie.

Uw vraag is echter te algemeen vooral omdat het dossier al zo lang loopt en het werk om al deze communicatie te achterhalen onze verplichte taken zou belemmeren.

Als u bijvoorbeeld zou vragen om de officiële communicatie van het afgelopen jaar te verkrijgen dan is de vraag redelijk.

Vriendelijke groeten,

[REDACTED]

Algemeen directeur

Mail van [REDACTED] (sic) als antwoord op mijn eerste antwoord.

Van: [REDACTED]

Verzonden: vrijdag 11 juni 2021 10:57

Aan: [REDACTED]

Onderwerp: Re: Uw vraag van 3 mei 2021

Geachte [REDACTED],

Bedankt voor uw antwoord.

Voor vraag 1 is alles duidelijk.

Voor vraag 2 is mij zelf echter ook niet duidelijk wat u bedoelt met 'externe' communicatie. Mijn vraag verwees naar communicatie "tussen de gemeente Bocholt en de firma's Kaulindus NV & Kempische Zandgroeven Winters NV, of elke andere rechtspersoon/partij/organisatie die deze firma's vertegenwoordigt". Dus dit gaat om onderlinge communicatie.

Met vriendelijke groet,

[REDACTED]

Mijn conclusie is dus dat wij nog niets geweigerd hebben maar gevraagd hebben om de vraag te herformuleren. [REDACTED] (sic) heeft het recht om de vraag gewoon te herhalen of om ze te specificeren. Pas dan zullen wij definitief beslissen of we zijn vraag volledig of gedeeltelijk zullen inwilligen. Zoals ik in mijn mail

aan [REDACTED] (sic) al meldde zal een vraag naar de communicatie over een kortere periode zeker ingewilligd worden en lijkt me er nu nog geen voorwerp te zijn voor een beroepsprocedure. De laattijdigheid kan toch niet teniet gedaan worden. [REDACTED] (sic) heeft hierover trouwens in de mails hierboven geen enkel bezwaar geuit. Wij leggen ons uiteraard neer bij uw besluit in deze.”

In een bijkomende toelichting aan de beroepsinstantie wordt door de algemeen directeur onderbouwd waarom de tweede deelvraag van de beroeper kennelijk onredelijk is:

“We hebben de afgelopen dagen even bekeken hoeveel werk ons dit gaat kosten als we de vraag van [REDACTED] (sic) volledig zouden moeten inwilligen.

We moeten hiervoor 3 systemen raadplegen:

- 1. Green Valley waar alle in- en uitkomende briefwisseling wordt genoteerd (met een aantal uitzonderingen als er in een ander programma al geregistreerd wordt).*
- 2. [REDACTED], de dienst R.O. doet een eigen registratie in het systeem Nestor.*
- 3. Mails worden tot nu toe nog bijgehouden door de diensthoofden in Outlook – we zijn aan het omschakelen om ook mails te registreren maar dat is geen makkelijk proces. (en eigenlijk zijn ze gemakkelijker te vinden in outlook omdat ze daar altijd in een afzonderlijke map zitten).*

Dit betekent dus dat we in 3 systemen moeten zoeken. We kunnen de verschillende zoekfuncties gebruiken, maar dit levert geen totaal overzicht op omdat niet alle documenten een uniforme naamgeving hebben en een zoektocht via de inhoud (bvb met zoekwoord ‘zand’) ons duizenden hits oplevert waar maar een klein deel ook echt betrekking heeft op het dossier.

Briefwisseling is onder verschillende namen opgeslagen: zanddossier, zandbron, herbestemming terreinen PRB, achterste hostie,

Dus als we correct willen zijn dan zullen we de volledige geregistreerde briefwisseling, stuk per stuk moeten nakijken.

We hebben dat even berekend voor het systeem Green Valley. Er worden ongeveer 1.000 stukken per jaar geregistreerd. We hebben geteld dat je toch 30 sec per document nodig hebt, omdat je soms ook naar de inhoud moet kijken en een hit moet openen en kopiëren. Dit betekent 8 uur per jaar en 80 uren werk in totaal. De andere systemen zijn iets sneller te controleren maar laat ons zeggen dat er een 20-tal uur werk in zit zodat we op een totaal van 100 uur komen. Dus iemand (en dat zal voornamelijk mijn secretaresse zijn) moet hier permanent 2.5 week aan werken. Als u weet dat onze stafdienst bestaat uit mezelf, één beleidsmedewerker (jurist) en 1 secretaresse die alle college’s, vaste bureaus en alle raden moet voorbereiden en afwerken, dan is dat een onmogelijke opdracht die onze werking in zeer sterke mate zou hinderen.”

4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie duidt nogmaals dat het beroep beperkt is tot de weigering door de gemeente Bocholt van een afschrift van “alle communicatie over de zandwinningprojecten op de gebieden “Achterste Hostie”, “Groote Heide”, en “Raeker Heide” tussen de gemeente Bocholt en de firma’s Kaulindus NV & Kempische Zandgroeven Winters NV, of elke andere rechtspersoon/partij/organisatie die deze firma’s vertegenwoordigt.”

De beroepsinstantie stelt vast dat de gemeente Bocholt impliciet beroep doet op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.33, 1° Bestuursdecreet. Volgens artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet kan een overheidsinstantie een openbaarheidsverzoek afwijzen wanneer de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de betrokken instantie tot herformulering van de eerste aanvraag als vermeld in artikel II.42.

Artikel II.42, eerste lid Bestuursdecreet bepaalt dat, als de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd, de overheidsinstantie, zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen twintig

kalenderdagen, de aanvrager verzoekt om zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen. De beroepsinstantie stelt vast dat in casu de vraag tot specificering laattijdig is, want geenszins binnen de decretaal bepaalde termijn van twintig kalenderdagen. Een dergelijke handelswijze is helemaal niet conform de geciteerde bepalingen uit het Bestuursdecreet.

Bovendien, ten overvloede, blijkt uit de beslissing van 9 juni 2021 van de gemeente dat de gemeente aangeeft dat het niet duidelijk is of er gevraagd werd naar "externe communicatie of naar alle brief- en mailwisseling". De beroepsinstantie is echter van oordeel dat de omschrijving van het voorwerp van de aanvraag toch voldoende duidelijk en concreet was. Dit werd trouwens uiteindelijk ook zo bevestigd in het antwoord van de gemeente aan de beroepsinstantie d.d. 17 juni 2021.

De gemeente stelt tevens dat niets werd geweigerd, maar dat enkel toepassing werd gemaakt van artikel II.42, eerste lid Bestuursdecreet, dat ■■■ het recht heeft om de vraag gewoon te herhalen of om ze te specificeren en dat de gemeente pas dan definitief zal beslissen of de gemeente zijn vraag volledig of gedeeltelijk zal inwilligen. De beroepsinstantie kan hiermee niet akkoord gaan. Zoals reeds aangegeven is dit verzoek tot specificering laattijdig en in die omstandigheden heeft de verzoeker ervoor geopteerd – hetgeen perfect mogelijk is binnen de bepalingen van het Bestuursdecreet - om niet te reageren op dit laattijdig verzoek tot specificering, maar onmiddellijk beroep in te stellen.

Het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van het bestuur. Het moet de burgers in staat stellen de rechtmatigheid van het overheidsoptreden te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten. De beroeper heeft aldus het volste recht gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die hij zich ter harte heeft genomen, na te gaan. Hij is er echter niet van ontslagen om zijn rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen. Het belang dat de beroeper bij de uitoefening van zijn rechten heeft, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de betrokken overheidsinstantie.

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

Op grond van de ontvangen en hierboven vermelde toelichting van de gemeente Bocholt kan de beroepsinstantie wel inzien dat het voldoen aan het verzoek van de beroeper, gelet op de omvang ervan over een periode van 10 jaar en de nodige tijdsbesteding hieraan, een significante impact heeft op de werking van de gemeente Bocholt.

Er kan voor de beroepsinstantie dan ook geen twijfel over bestaan dat het zeer zeker een enorm intensief en tijdrovend werk zou zijn om de hoeveelheid aan de in de drie systemen geregistreerde briefwisseling m.b.t. voormeld dossier te verzamelen en dan nog eens te gaan screenen op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden. De gemeente Bocholt beschikt hiervoor over een beperkte stafdienst (de algemeen directeur, één beleidsmedewerker en 1 secretaresse) - die ook nog alle colleges, vaste bureaus en raden moet voorbereiden en afwerken - waarbij volgens de inschatting van de gemeente, iemand hieraan permanent 2,5 werkweek dient te besteden. De beroepsinstantie kan de gemeente Bocholt dan ook volgen in die zin dat de inwilliging van het verzoek met zo een beperkte inzetbaarheid van personeel, een onredelijke en disproportionele belasting zou betekenen voor haar dagelijkse werking. Verzoeker toont bovendien niet aan dat het belang van de openbaarheid hier zou primeren.

Artikel II.40, §3 van het Bestuursdecreet bepaalt dat een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent evenwel niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn: het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang kan als kennelijk onredelijk worden beschouwd. Het komt een overheidsinstantie of de beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken. Dit kan echter geen vrijgeleide zijn om documenten aan te vragen, waardoor een onredelijke werkoverlast ontstaat voor de instantie en waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

Na billijke afweging van ieders belangen, komt de beroepsinstantie, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dan ook tot de conclusie dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek – voorwerp van het beroep - moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. Het voordeel van de informatie die beroeper bekomt weegt kennelijk niet op tegen de last die het inwilligen van deze aanvraag inzake openbaarheid van bestuur zou veroorzaken voor de betrokken instantie (gemeente Bocholt).

Om deze redenen wordt het beroepschrift als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 11 juni 2021 tegen de weigeringsbeslissing vanwege de gemeente Bocholt d.d. 9 juni 2021 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 6 juli 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter