

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/2024/119

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 7 april 2024 diende ■■■ (hierna: verzoeker) een verzoek in bij de provincie Vlaams-Brabant om een afschrift te krijgen van alle deputatiebeslissingen over omgevingsvergunningen waartegen beroep werd aangetekend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Op 15 april 2024 werd deze aanvraag door de provincie Vlaams-Brabant beantwoord met een vraag om het oorspronkelijk verzoek te willen herformuleren en verduidelijken.

Op 22 april 2024 hernam verzoeker zijn oorspronkelijk verzoek.

Op 8 mei 2024 volgde de definitieve weigeringsbeslissing van de provincie Vlaams-Brabant.

Op 15 mei 2024 werd door verzoeker beroep aangetekend tegen vermelde weigeringsbeslissing. Op 16 mei 2024 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 7 april 2024, hernomen op 22 april 2024.

De bestreden beslissing van de provincie Vlaams-Brabant dateert van 8 mei 2024. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 15 mei 2024 diende verzoeker beroep in tegen vermelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **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. Oorspronkelijk verzoek

Op 7 en 22 april 2024 werd door verzoeker een afschrift gevraagd van alle deputatiebeslissingen over omgevingsvergunningen waartegen beroep werd aangetekend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

2. Bestreden beslissing

De provincie Vlaams-Brabant stelt in haar antwoord van 15 april 2024 het volgende:

"Uw verzoek heeft betrekking op honderden omgevingsvergunningen en omgevingsvergunningsaanvragen.

Overeenkomstig artikel II.42 van het Bestuursdecreet zijn wij dan ook van oordeel dat uw aanvraag op dit ogenblik op een te algemene wijze is geformuleerd en dat deze kennelijk onredelijk is, gelet op de inspanningen die nodig zijn van de administratie om de vergunningen en vergunningsaanvragen manueel te filteren op basis van het door u gevraagde criterium alvorens u hiervan een afschrift te kunnen bezorgen.

Bijgevolg wil ik u verzoeken om uw aanvraag te herformuleren en te verduidelijken. Indien u informatie over een specifiek bestuursdocument wenst, kunnen wij dit nagaan en u hiervan desgevallend een afschrift bezorgen.

Indien u uw aanvraag niet wenst te herformuleren, ben ik gelet op bovenstaande uiteenzetting, genoodzaakt om uw verzoek formeel af te wijzen op grond van het artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet."

Verzoeker antwoordt hierop op 22 april 2024 het volgende (in wezen een herhaling van het oorspronkelijke verzoek van 7 april 2024):

"Ik verwijs naar bovenstaand bericht waarin u verzoekt de aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten te herformuleren en verduidelijken.

Door middel van bovenstaand bericht wees u onze aanvraag in eerste instantie af op grond van art. II.42 van het Bestuursdecreet, met name omdat de aanvraag kennelijk onredelijk zou zijn en/of te algemeen geformuleerd zou zijn.

Wat betreft de kennelijke onredelijkheid zouden wij allereerst een verduidelijking willen aanbrengen. U verwijst naar de inspanningen die nodig zouden zijn om alle vergunningsaanvragen manueel te filteren in functie van een al dan niet ingesteld beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Echter is het aan onze kant absoluut geen probleem om simpelweg alle vergunningsbeslissingen van Uw Deputatie te bekomen, zodat wij deze filtering dan zelf kunnen uitvoeren en uw diensten hiermee niet worden belast.

Wij begrijpen dat onze aanvraag in dit geval waarschijnlijk honderden beslissingen omvat, waardoor er sprake zal zijn van een aanzienlijke bestandsgrootte. Wij herhalen daarom dat wij ons flexibel opstellen wat betreft het format van de bestandsoverdracht, om zo uw dienst zoveel als mogelijk te ontlasten.

Wat betreft de algemene formulering is het, in het licht van ons onderzoek, noodzakelijk om een zo volledig mogelijk overzicht van de beslissingen van Uw Deputatie te bekomen. In die context is het dan ook niet mogelijk onze aanvraag te verduidelijken.

Wij verwijzen daarbij naar de uitspraak van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur met nummer OVB/2021/190, waarin de beroepsinstantie oordeelde dat het departement Omgeving slechts op rechtsgeldige wijze een aanvraag tot het bekomen van alle MER-gerelateerde documenten kon weigeren omdat deze documenten reeds via een publiek toegankelijke databank beschikbaar waren. Aangezien dit in het geval van de omgevingsvergunningsbeslissingen genomen door Uw Deputatie niet het geval is verzoeken wij u deze beslissingen over te maken."

Daarop heeft de provincie Vlaams-Brabant als volgt geantwoord op 8 mei 2024 (bestreden beslissing):

"Het is onmogelijk om uw vraag in te willigen. Op 15 april 2024 werd als antwoord op uw verzoek om in het kader van openbaarheid van bestuur een afschrift te bekomen van de beslissingen van de deputatie over omgevingsvergunningen waartegen beroep wordt aangetekend bij de RvVb, de vraag gesteld uw aanvraag te herformuleren en te verduidelijken. Uw verzoek had namelijk betrekking op honderden documenten. Een dergelijk verzoek om openbaarmaking is kennelijk onredelijk en op een te algemene wijze geformuleerd.

In uw antwoord van 22 april 2024 stelt u dat u simpelweg alle vergunningsbeslissingen van de deputatie wenst te bekomen. Overeenkomstig artikel II.42 van het Bestuursdecreet ben ik dan ook van oordeel dat uw aanvraag nog steeds op een te algemene wijze is geformuleerd en dat deze kennelijk onredelijk is aangezien deze betrekking heeft op honderden, zelfs duizenden documenten."

3. Beroepschrift

Met zijn beroep van 15 mei 2024 wenst verzoeker alsnog het gevraagde afschrift te verkrijgen. Hij argumenteert hieromtrent als volgt:

"Wij zijn immers van mening dat ons verzoek geenszins kennelijk onredelijk is. Dit blijkt reeds uit het feit dat in de tweede weigeringsbeslissing van de provinciegriffier niet meer wordt gesproken van een ongeoorloofde belasting van de administratie. Er wordt slechts zeer algemeen gesteld dat het verzoek betrekking heeft op honderden, zelfs duizenden documenten en daarom niet kan worden ingewilligd.

Wij wensen evenwel te benadrukken dat de facultatieve uitzonderingsgrond uit artikel II.42 van het Bestuursdecreet in het leven werd geroepen om te beletten dat de openbaarheid onwerkbaar wordt. Enkel

de aanvragen die erop gericht zijn of die tot gevolg kunnen hebben dat de goede werking van de administratie wordt verhinderd kunnen als kennelijk onredelijk worden beschouwd.

Uw Beroepsinstantie oordeelde in de zaak moet nummer OVB/2021/339 van 4 oktober 2021 dan ook als volgt:

"De openbaarheid van bestuursdocumenten is een fundamenteel recht dat in de Belgische rechtsorde door artikel 32 van de Grondwet wordt gewaarborgd. Openbaarheid is de regel, beslotenheid de formeel te motiveren uitzondering. Dit recht tot openbaarheid houdt een positieve verplichting in voor de openbare besturen waaraan ze moeten voldoen. De diensten moeten zich zo organiseren dat aan de verplichting tot openbaarmaking kan worden voldaan. Een weigering tot openbaarmaking van een bestuursdocument moet concreet worden verantwoord. De overheid moet bij de beoordeling van de kennelijke onredelijkheid een reële belangenafweging maken, die moet blijken uit de formele motivering van de weigeringsbeslissing (RvS nr. 227.394 van 15 mei 2014)."

De openbaarheid van bestuur is dus een grondwettelijk recht dat burgers moet toestaan controle uit te oefenen op het handelen van het bestuur. Ons verzoek kadert binnen deze controle, en kan dan ook niet worden afgewezen door zich slechts te verschuilen achter het feit dat het om een zekere hoeveelheid aan documenten gaat. De provinciegriffier concretiseert immers op geen enkele manier waarom dit een substantiële belasting van de administratie zou uitmaken.

Het gaat daarbij dan ook niet op om het opgeworpen onredelijk karakter van het verzoek te stoeien op de belasting die een screening van deze documenten met het oog op de mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden eventueel zou veroorzaken. Immers wordt in de bestreden beslissing op geen enkele wijze verduidelijkt dat het ook maar aannemelijk is dat zulke uitzonderingen op deze documenten van toepassing zouden zijn.

Er moet daarbij worden gewezen op het feit dat de opgevraagde documenten reeds tijdelijk worden gepubliceerd via het inzageoket, in zoverre tegen deze beslissingen nog jurisdictioneel beroep mogelijk is. Het is in die context dan ook zeer onwaarschijnlijk dat toepassing zou kunnen worden gemaakt van een van deze uitzonderingsgronden, aangezien de documenten reeds aan het brede publiek worden bekendgemaakt, weliswaar tijdelijk.

Het is bovendien waarschijnlijk dat deze beslissingen intern reeds worden verzameld en gecentraliseerd worden bijgehouden in een databank. Om te voldoen aan ons verzoek dient de griffie louter deze documenten over te zetten op een drager naar keuze (WeTransfer, USB, Google Drive, ...) en vervolgens aan ons over te maken. Naar alle waarschijnlijkheid neemt dit nog geen uur in beslag, wat het verzoek geenszins onredelijk maakt.

Wij verzoeken Uw Beroepsinstantie dan ook ons beroep als gegrond te beoordelen, en de deputatie te bevelen ons verzoek in te willigen."

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 17 mei 2024 contact opgenomen met de provincie Vlaams-Brabant, om de provincie in de gelegenheid te stellen om wat meer duiding te verstrekken betreffende dit dossier.

De provincie Vlaams-Brabant heeft op 30 mei 2024 geantwoord aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het ingestelde beroep.

Artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag mogen afwijzen als 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. In casu heeft de provincie Vlaams-Brabant verzoeker gevraagd om zijn aanvraag te specificeren, waarna zij het verzoek alsnog heeft afgewezen.

Het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van een overheidsinstantie. 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. Verzoeker heeft aldus het volste recht om 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 evenwel niet van ontslagen om zijn rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen: het belang dat de verzoeker heeft bij de uitoefening van zijn rechten, 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.

Verzoeker wenst met zijn openbaarheidsaanvraag een afschrift te krijgen van alle beslissingen van de deputatie over omgevingsvergunningen waartegen beroep werd aangetekend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De beroepsinstantie stelt vooreerst vast dat het provinciebestuur niet beschikt over een databank van beslissingen van de deputatie die voorziet in de mogelijkheid om te zoeken naar beslissingen waartegen beroep werd ingesteld bij de RvVb. Een lijst van beslissingen die voldoen aan het gesteld criterium bestaat niet. De provincie Vlaams-Brabant bevestigt bovendien dat een dergelijke lijst ook niet met een eenvoudige bewerking zou kunnen worden opgesteld.

De beroepsinstantie neemt akte van het aantal beslissingen die zouden moeten worden gescreend om te voldoen aan de vraag van verzoeker:

- 2018: 109 beslissingen
- 2019: 504 beslissingen
- 2020: 603 beslissingen
- 2021: 700 beslissingen
- 2022: 680 beslissingen
- 2023: 628 beslissingen

In eerste instantie zou de screening bijgevolg betrekking hebben op 3.224 beslissingen die, dossier per dossier, elk individueel zouden dienen geopend te worden om na te kijken of ze voldoen aan het criterium van verzoeker, m.a.w. of het gaat om beslissingen waartegen beroep werd aangetekend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

In tweede instantie zouden de weerhouden beslissingen, opnieuw dossier per dossier, gescreend moeten worden op mogelijke uitzonderingsgronden die voorzien zijn in het Bestuursdecreet. Daarna zouden de

beslissingen, die geacht kunnen worden in de meerderheid van de gevallen persoonsgegevens te bevatten, geanonimiseerd dienen te worden (weglaten van persoonsgegevens van natuurlijke personen in toepassing van artikel II.34, 2° of artikel II.36, §1, tweede lid, 1° van het Bestuursdecreet), waarna ze geëxporteerd en opgeslagen zouden dienen te worden. Het valt bovendien niet uit te sluiten dat er ook andere uitzonderingsgronden van toepassing zijn. De beroepsinstantie kan aannemen dat het hier gaat om handelingen die al snel 5 tot 10 minuten per besluit in beslag nemen. Daarna moeten al deze documenten ook nog op een drager/platform worden opgeladen zodat de verzoeker deze kan inkijken.

Het vermelde aantal omgevingsvergunningsbeslissingen van de deputatie over de bovenvermelde jaren (3.224 in totaal) is bovendien nog niet volledig, aangezien het daarbij enkel gaat om beslissingen van de deputatie in een beroepsprocedure. In principe kan de vraag tot openbaarheid ook betrekking hebben op beslissingen genomen door de deputatie in eerste aanleg, waardoor het aantal nog hoger zou liggen.

Uit het voorgaande volgt dat het verzoek gaat over een groot aantal beslissingen. Rekening houdend met een manuele handeling van *gemiddeld minimum* 5 minuten per besluit, zou dit 269 werkuren of ongeveer 36 volledige werkdagen in beslag nemen.

Een dergelijke administratieve inzet leveren voor één enkel openbaarheidsverzoek is voor de provincie Vlaams-Brabant, die daarvoor slechts beroep kan doen op 6,3 VTE (voltijdse equivalenten) op de dienst Vergunningen, kennelijk onredelijk. De beroepsinstantie is van oordeel dat hierdoor voldoende aannemelijk is gemaakt dat het beantwoorden van dit openbaarheidsverzoek de normale werking van de betrokken provinciale dienst in het gedrang zou brengen, zeker nu dit de reeds bestaande werkdruk bovenmatig zou verhogen. De beroepsinstantie kan de provincie Vlaams-Brabant er dan ook in volgen dat de verwerking van alle vermelde 3.224 deputatiebeslissingen met een beperkte inzetbaarheid van personeel, een kennelijk onredelijke, substantiële en disproportionele overbelasting zou betekenen voor haar dagelijkse werking. In voorliggend geval primeert het te beschermen belang (garanderen van de normale werking van de provinciale dienst) boven het private belang van de verzoeker, die de deputatiebeslissingen nodig zou hebben voor het voeren van een onderzoeksproject in verband met de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Verzoeker toont bovendien niet aan dat het algemeen belang van de openbaarheid hier zou primeren. De beroepsinstantie is van oordeel dat er in casu geen openbaar belang, zoals gedeut in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken documenten (alle beslissingen van de deputatie over omgevingsvergunningen waartegen beroep werd aangetekend bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen). De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: "De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.." (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56).

De beroepsinstantie neemt er verder akte van dat de provincie stelt steeds bereid te zijn om zich te organiseren om openbaarheidsvragen zo goed als mogelijk te kunnen beantwoorden, maar aanvaardt redelijkerwijze dat het huidige verzoek kennelijk onredelijk is aangezien het een al te omvangrijke tijdsbesteding van de provinciale diensten zou vergen.

Ten overvloede wordt nog vermeld dat de provincie uitdrukkelijk bevestigt dat het ook niet mogelijk is om de verzoeker toegang te verlenen tot het dossierbeheersysteem van de dienst Vergunningen "omwille van veiligheids- en privacyoverwegingen. Het is onmogelijk om een deel van het systeem of bepaalde gegevens af te schermen voor een externe gebruiker. Het recht op openbaarheid kan op die manier bijgevolg ook

niet gerealiseerd worden aangezien het de bescherming van persoonsgegevens en de systeembeveiliging in gevaar zou brengen.“

Als eindconclusie is de beroepsinstantie van oordeel dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet – kennelijk onredelijke aanvraag – in casu van toepassing is, zodat het beroep om die reden als **ongegrond** dient te worden afgewezen.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 15 mei 2024 tegen de weigeringsbeslissing d.d. 8 mei 2024 van de provincie Vlaams-Brabant met betrekking tot zijn openbaarheidsverzoeken d.d. 7 en 22 april 2024 is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 13 juni 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter