

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/2024/124

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 8 april 2024 dienden ■■■, (hierna: verzoekers) een verzoek in bij het Agentschap Opgroeien om hen een afschrift te verlenen van het integrale dossier van ■■■.

Op 21 mei 2024 tekenen verzoekers beroep aan tegen de weigeringsbeslissing van 24 april 2024 van het Agentschap Opgroeien.

Het beroep werd op 22 mei 2024 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 8 april 2024.

De bestreden beslissing van het Agentschap Opgroeien dateert van 24 april 2024. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 21 mei 2024 dienden verzoekers beroep in tegen voormelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig en **ontvankelijk**.

Gegrondeheid 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. Aangevochten beslissing

Het verzoek tot openbaarmaking werd door de het Agentschap Opgroeien in de beslissing van 24 april 2024 afgewezen omdat ze naar aanleiding van de initiële vraag van 2 januari 2024 alle documenten hebben bezorgd, rekening houdend met de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur uit het Bestuursdecreet, die van toepassing waren. Ze verwijzen hiervoor naar hun mails van 23 januari, 30 januari, 9 februari en 16 februari 2024.

Ze stellen dat de nieuwe vraag identiek is aan het verzoek van 2 januari en beschouwen de nieuwe aanvraag dus als afgehandeld.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoekers tekenen beroep aan tegen de weigeringsbeslissing van het Agentschap Opgroeien. Zij stellen dat ze een nieuwe aanvraag indienden op 8 april 2024 omdat de eerste aanvraag volgens hen gebrekkig afgehandeld werd. De nieuwe aanvraag diende tot het verkrijgen van het integrale dossier van hun cliënte.

Ze wijzen er ook op dat in de weigeringsbeslissing niet specifiek verwezen wordt naar de specifiek toepasselijke uitzonderingsgronden uit het Bestuursdecreet, dit in tegenstrijd met de motiveringsplicht. Het Agentschap Opgroeien beperkt zich tot de stelling dat het een identieke aanvraag zou betreffen als een eerder verzoek.

Ze stellen ook dat het meermaals formuleren van een verzoek niet als een limitatieve weigeringsgrond is voorzien in het Bestuursdecreet. Elke onderscheiden en nieuwe aanvraag moet op zijn eigen merites beoordeeld worden.

Het lijkt hen dat het Agentschap Opgroeien van oordeel is, door de weigeringsgrond zo te formuleren dat het verzoek een herhaling zou zijn, dat de aanvraag de grens van de kennelijke onredelijkheid overschrijdt. Volgens hen staat het verkrijgen van het totale dossier in elk geval in redelijke verhouding met de gevolgen voor de werking van het Agentschap Opgroeien. Ze hebben immers alleen kopie opgevraagd van standaarddocumenten die in 1 digitaal platform van het Agentschap Opgroeien opgeslagen zitten, zoals ook blijkt uit het feit dat een beperkt gedeelte van de opgevraagde gegevens werden verstrekt via een Cloud.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met het Agentschap Opgroeien op 23 mei 2024, om wat extra toelichting te krijgen bij dit beroepsdossier.

Op 3 juni 2024 antwoordde het Agentschap Opgroeien dat ze naar aanleiding van 5 aparte openbaarheidsverzoeken van verzoekers d.d. 2 januari 2024, de volgende documenten bezorgden aan verzoekers, voor wat betreft [REDACTED]:

- op 23 januari 2024: alle klachten en eindbevindingen sinds 2016 (28 blz.). 2016 is het jaar waarop het nieuwe informaticasysteem van de klachtendienst in gebruik werd genomen. De toegang tot het oude systeem bleek technisch afgesloten te zijn.
- op 30 januari 2024: ook de klachten van de periode voor 2016 (40 blz.):
- op 9 februari 2024: de documenten m.b.t. [REDACTED]. Deze werden gedeeld via een link naar een map op Onedrive van het Agentschap Opgroeien, gezien het zeer grote aantal documenten.
- op 16 februari 2024: alle documenten op organisatorniveau en op het niveau van de subsidiegroep.

In totaal werden meer dan 1000 documenten ter beschikking geteld (en een meervoud daarvan aan bladzijden aangezien bijna elk document meerdere bladzijden bevat). Elk document moest daarvoor gelezen worden om te beoordelen of het geheel of gedeeltelijk openbaar gemaakt kon worden. De afhandeling heeft het Agentschap Opgroeien een onevenredige zware werklast bezorgd, gelet op het zeer groot aantal dossiers en nog veel groter aantal documenten waarop de aanvraag betrekking had. Het betrof ook een groot aantal dossiers die al vele jaren geleden afgesloten zijn. Het Agentschap Opgroeien stelt ook dat van vele documenten ook verwacht mag worden dat betrokkenen ze al bezitten zoals mail- of briefwisseling tussen hen en het Agentschap Opgroeien. Verschillende medewerkers hebben meerdere werkdagen besteed aan de afhandeling van de aanvragen. Het Agentschap Opgroeien ontvangt jaarlijks een groot aantal openbaarheidsverzoeken (159 aanvragen in 2022, 224 aanvragen in 2023, en voorlopig 57 aanvragen in 2024). Het is daardoor niet meer mogelijk in te gaan op verzoeken die een onevenredige werklast veroorzaken, waardoor ook de afhandeling van andere aanvragen vertraging oploopt.

Het Agentschap Opgroeien heeft het verzoek ook afgewezen omdat het betrekking heeft op dezelfde dossiers als bij de eerdere aanvraag op 2 januari 2024. Het verschil met toen is dat de aanvraag op 8 april 2024 nog algemener geformuleerd werd. De zeer brede formulering van 2 januari 2024 maakte dat die aanvraag de facto betrekking had op alle documenten van een kinderopvangdossier.

Het Agentschap Opgroeien meent dat zeker van raadslieden kan worden verwacht dat zij minstens trachten aan te geven welke stukken volgens hen nog ontbreken zodat gericht kan worden gekeken of bepaalde stukken al dan niet al bezorgd werden, of ze toch nog ergens beschikbaar zijn en of het desgevallend niet werd bezorgd omdat er een uitzondering op de openbaarheid van toepassing is.

Het Agentschap Opgroeien wijst er ook op dat voor het nieuwe verzoek het werk volledig opnieuw moet gedaan worden omdat ze niet meer kunnen nagaan welke stukken naar aanleiding van de verzoeken van 2 januari 2024 al bezorgd werden en welke niet. De folders met de documenten die ze aan verzoekers bezorgden, werden bewaard tot na afloop van de beroepstermijnen, waarna ze verwijderd werden.

Het Agentschap Opgroeien geeft nog mee dat ze in hun beslissingen over de oorspronkelijke verzoeken telkens de uitzonderingsgronden, die ze hebben toegepast, hebben vermeld. De beroepsinstantie stelt vast dat specifiek in de mail van 9 februari 2024 over [REDACTED] effectief melding is gemaakt van de toegepaste uitzonderingsgronden, met name:

- De uitzonderingsgrond van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet, voor wat betreft de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- De uitzonderingsgrond van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet, voor wat betreft informatie die door derden uitdrukkelijk als vertrouwelijk werd meegedeeld;
- De uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet voor documenten over interne besprekingen of intern mailverkeer.

Op 7 juni 2024 vroeg de beroepsinstantie aan verzoekers om hun vraag te specificeren, dit in toepassing van artikel II. 50, §1, laatste lid van het Bestuursdecreet. Wegens het uitblijven van een antwoord, stuurde

de beroepsinstantie de verzoekers nog een herinnering op 11 juni en 25 juni 2024. Op 28 juni 2024 bezorgden verzoekers de beroepsinstantie een lijst van stukken, die ze minstens willen, waarbij ze opmerken dat het niet aan verzoekers is toe te lichten welke stukken ontbreken. Verzoekers wensen minstens volgende stukken:

- Betaalbriefen;
- Communicatie i.v.m. het opvragen van informatie;
- IKT-fiches;
- Mails van klantenbeheer (o.a. █████);
- Registratie van de klachten ontvangen door de klachtenlijn;
- Communicatie en doorgave van formulieren aan Zorginspectie, vb. klachten en andere documenten;
- Communicatie met Zorginspectie i.v.m. opvragen documenten █████ januari 2024;
- Communicatie met de fiscus;
- Mails waarin informatie en gegevens opgevraagd worden;
- Plan van aanpak documenten;
- Verschillende bijlages.

Naar aanleiding van deze specificatie door verzoekers, contacteerde de beroepsinstantie het Agentschap Opgroeien op 28 juni 2024 opnieuw met de vraag of deze documenten alsnog aan de verzoekers bezorgd kunnen worden.

Op 9 juli 2024 antwoordde het Agentschap Opgroeien dat ze volgende documenten nog kunnen bezorgen:

- De betaalbriefen;
- De communicatie met Zorginspectie i.v.m. opvragen documenten █████ januari 2024;
- Communicatie met de fiscus.

Het Agentschap Opgroeien bezorgde deze documenten effectief op 12 juli 2024 aan verzoekers.

Het beroep wordt bijgevolg, wat betreft dit onderdeel als **zonder voorwerp** beschouwd.

In het antwoord van 9 juli 2024 stelde het Agentschap Opgroeien dat volgende documenten al in het bezit zijn van de verzoekers naar aanleiding van de eerdere aanvragen, met uitzondering van informatie die onder de uitzonderingsgronden van het Bestuursdecreet vallen:

- Communicatie i.v.m. het opvragen van informatie;
- Mails van klantenbeheer (o.a. █████);
- Registratie van de klachten ontvangen door de klachtenlijn, gezien zowel datum als inhoud van de klachten, zoals geregistreerd, bezorgd werden;
- Communicatie en doorgave van formulieren naar Zorginspectie vb. klachten en andere documenten;
- Mails waarin informatie en gegevens opgevraagd worden;
- Plan van aanpak documenten, voor zover de dossiers ook deze stukken bevatten;
- Verschillende bijlages, voor zover de dossiers ook bijlagen bevatten.

Op grond van de ontvangen toelichting van het Agentschap Opgroeien kan de beroepsinstantie wel inzien dat het opnieuw aanleveren van deze documenten aan de beroeper, gelet op de omvang ervan en de nodige tijdsbesteding hieraan, een significante impact heeft.

Er kan voor de beroepsinstantie dan ook geen twijfel over bestaan dat het zeer zeker een enorm tijdrovend werk zou zijn om - gezien de scope van het verzoek: het aantal documenten met het corresponderend aantal pagina's, de tijdsperiode waarop het verzoek betrekking heeft, alles te gaan screenen op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden, zeker gelet op de tijd die hier al

aan besteed werd naar aanleiding van het eerdere verzoek van 2 januari 2024. Een grondige en gedetailleerde screening van een grote hoeveelheid aan documenten is hier aan de orde.

In casu wijst de beroepsinstantie dan ook op het kennelijk onredelijk karakter van dit onderdeel van dit openbaarheidsverzoek. Het voorwerp is dan ook dermate omvangrijk – zoals hierboven weergegeven - dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd, omdat het verzamelen en de screening van al die documenten met het oog op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie, zeker gelet op het feit dat deze documenten al een keer aangeleverd werden naar aanleiding van eerdere gelijkaardige verzoeken op 2 januari 2024.

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 een dermate grote hoeveelheid documenten aan te vragen, waardoor een onredelijke werkoverlast ontstaat voor de instantie en waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

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 beroepers hebben aldus het volste recht gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die ze zich ter harte hebben genomen, na te gaan. Zij zijn er echter niet van ontslagen om hun rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen. Het belang dat de beroepers bij de uitoefening van hun rechten hebben, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de diverse bestuursinstanties. De beroepsinstantie stelt vast dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek in casu evenwel een al te ruime omvang heeft. Het voorwerp is dermate omvangrijk en de toetsing van alle documenten aan de uitzonderingsgronden is zo tijdrovend, dat deze aanvraag dan ook als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd.

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 terecht moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. Het voordeel van de informatie die beroeper opnieuw bekomt weegt kennelijk niet op tegen de last die het inwilligen van deze omvangrijke aanvraag inzake openbaarheid van bestuur zou veroorzaken voor de betrokken instantie.

Het beroep wordt bijgevolg, wat betreft de al bezorgde stukken als **ongegrond** beschouwd.

Wat de gevraagde IKT-fiches betreft, stelt het Agentschap Opgroeien dat ze niet weten wat verzoekers hiermee bedoelen. De term is hen niet bekend.

In artikel I.4, 3° Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocumenten” gedefinieerd als: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. Aangezien het Agentschap Opgroeien aangeeft niet in het bezit te zijn van deze IKT-fiches, kan de beroepsinstantie redelijkerwijze niet anders dan het beroep, wat deze informatie betreft, **ongegrond** bevinden.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 7 21 mei 2024 met betrekking tot het openbaarheidsverzoek d.d. 8 april 2024 is ontvankelijk, deels zonder voorwerp en deels ongegrond.

Brussel, 16 juli 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Namens de Voorzitter van de beroepsinstantie,

An Van Acker,
Lid van de beroepsinstantie