

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25

Dossiernummer: OVB/2025/003

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 25 november 2024 diende [REDACTED] (hierna de verzoeker), het volgende verzoek in via de stedelijke website bij de stad Lokeren "*door groen en technische dienst worden er regelmatig bestelbonnen opgemaakt voor aankopen en kleine opdrachten, graag had ik de bestelbonnen van september ontvangen van groen en technische dienst.*"

Bij brief van 6 december 2024 heeft de stad Lokeren het openbaarheidsverzoek afgewezen omdat de vraag te algemeen is gesteld, en verzoekt zij de verzoeker om zijn vraag te specificeren.

Op 22 december 2024 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen die weigeringsbeslissing vanwege de stad Lokeren.

Dit beroep werd geregistreerd op 5 januari 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek van verzoeker dateert van 25 november 2024.

De weigeringsbeslissing van de stad Lokeren dateert van 6 december 2024. Die beslissing maakt melding van de beroepstermijn en de modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepschrift van 22 december 2024 is bijgevolg tijdig ingediend

In zijn beroepschrift richt verzoeker volgende vraag aan de beroepsinstantie:

"Mijn firma wordt door de stad uitgesloten voor deelnamen aan prijsvragen waarmee ik mijn boterham verdien. Kan u de stad aansporen om ook mijn firma te laten deelnemen en aan deze oneerlijkheid een halt toe te roepen. Indien niet, kan U mij een overheidsdienst aan de hand doen die hier tegen kan optreden?"

Artikel II.48 §1 van het Bestuursdecreet bepaalt dat de aanvrager beroep kan instellen tegen:

1° een beslissing van een overheidsinstantie als vermeld in artikel II.28, § 1, over een aanvraag als vermeld in artikel II.40 of II.47;

2° het uitblijven van een beslissing nadat de termijn waarbinnen de beslissing moest worden genomen, verstreken is;

3° een onwillige uitvoering van een beslissing tot openbaarmaking, aanvulling of verbetering.

Zoals verzoeker al werd meegedeeld naar aanleiding van een eerder door hem ingesteld beroep mist het de beroepsinstantie, overeenkomstig het hoger vermelde artikel II.48 §1 Bestuursdecreet, bijgevolg aan de bevoegdheid om uitspraken te doen over gegunde opdrachten en de uitvoering van de werken, of om de betrokken overheidsinstantie daarop aan te spreken of hieromtrent aanbevelingen te doen.

Het beroep dient omwille daarvan op dit punt als **onontvankelijk** te worden beschouwd.

Voor het overige is het beroepschrift ontvankelijk. De beroepsinstantie stelt vast dat het bestuur aan de verzoeker in zijn beslissing d.d. 6 december 2024 vraagt om, in toepassing van het artikel II.42 Bestuursdecreet, zijn verzoek te verduidelijken omdat het, volgens het bestuur, te algemeen geformuleerd is. Tegelijk evenwel wordt aan de verzoeker de beroepsmogelijkheid bij de beroepsinstantie meegedeeld. Gelet op zijn beroepschrift van 22 december 2024 dat werd ingediend bij de beroepsinstantie en het ontbreken van een toelichting bij zijn vraag, gaat de beroepsinstantie ervan uit dat de verzoeker niet wenst in te gaan op de vraag tot verduidelijking van zijn verzoek om openbaarheid. Gelet op deze specifieke omstandigheden, wordt het ingestelde beroep daarom op dat vlak als **ontvankelijk** bestempeld.

Het ingestelde beroep wordt bijgevolg als **deels ontvankelijk en deels onontvankelijk** beschouwd.

Gegrondeid 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. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker is het niet eens met de beslissing van de stad Lokeren en dient volgend beroepschrift in:

"Ik heb bij de stad Lokeren een aantal documenten opgevraagd maar krijg deze niet als copy of ter inzage. Kan U de stad aansporen om mij de gevraagde documenten te bezorgen. Mijn firma wordt door de stad uitgesloten voor deelnamen aan prijsvragen waarmee ik mijn boterham verdien. Kan u de stad aansporen om ook mijn firma te laten deelnemen en aan deze oneerlijkheid een halt toe te roepen. Indien niet, kan U mij een overheidsdienst aan de hand doen die hier tegen kan optreden?"

2. Toelichting door de stad Lokeren

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie de stad Lokeren om een reactie gevraagd.

Op 14 januari 2025 heeft de stad Lokeren het volgende standpunt aan de beroepsinstantie bezorgd: *“Met ons schrijven van 06/12/2024, zie bijlage die u ons toegestuurd heeft, vragen wij aan [REDACTED] om zijn aanvraag meer te specificeren. We vragen dus bijkomende informatie op. We verwijzen hiervoor naar artikel II.42 van het Bestuursdecreet..*

Voor de technische dienst en de groendienst worden maandelijks talrijke bestelbonnen opgemaakt van allerlei aard. Gaande van materialen voor de diensten wegen & verkeer, gebouwen, onderhoud rollend materieel, groendienst, rioleringswerken, schilderwerken, schrijnwerkerij, loodgieterij enz. Het lijkt ons dan ook niet opportuun dat [REDACTED] al deze bestelbonnen nodig zou hebben als aannemer in de tuinbouw.

Tot op heden heeft [REDACTED] nog geen contact met ons opgenomen om ons bijkomende informatie te bezorgen maar heeft hij direct beroep aangetekend bij de Beroepsinstantie.”

Op vraag van de beroepsinstantie vult de stad Lokeren op 21 januari 2025 dit antwoord aan met de volgende informatie:

“Alle bestelbonnen van groen en de technische dienst voor de maand september 2024 samen lopen op tot 153 stuks.

Deze bestelbonnen moeten één voor één uit de boekhouding opgezocht worden door de financiële dienst, doorgestuurd worden naar onze dienst secretariaat, gecontroleerd worden wat er al dan niet onleesbaar moet gemaakt worden qua hoeveelheden en eenheidsprijzen, begeleidende brief opmaken en laten ondertekenen door algemeen directeur en dan doorsturen naar [REDACTED]. Als we dit omrekenen naar manuren, dan komen we al snel uit op ongeveer 3 mandagen dat er voor deze opdracht dient voorzien te worden.

Daar hebben wij echt niet de tijd noch de ruimte of de manschappen voor om dat er tussendoor ook nog even bij te nemen.

Informatief willen wij aan de beroepsinstantie reeds meegeven dat [REDACTED] identiek dezelfde aanvraag heeft ingediend, in 3 aparte aanvragen, voor de maanden oktober, november en december 2024.”

3. Beoordeling door de beroepsinstantie

De stad Lokeren verwijst naar de omvang van de algemeen gestelde vraag door verzoeker om niet, zonder verduidelijking, in te gaan op het verzoek om openbaarheid. Hiermee maakt de stad impliciet gebruik van de uitzonderingsgrond inzake openbaarheid, bepaald in artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet dat over een kennelijk onredelijke aanvraag bepaalt:

“Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

1° 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.”

Uit de informatie die de stad Lokeren aan de beroepsinstantie bezorgt, blijkt dat de door de verzoeker gevraagde informatie 153 stukken betreft, enkel voor de maand september, waarvan verondersteld wordt

dat het september 2024 betreft. Om de vraag in een algemenere context te situeren, meldt de stad dat ook voor de volgende 3 maanden van 2024 verzoeker dezelfde vraag om openbaarheid heeft gesteld aan de stad.

Die 153 documenten moeten, zoals de stad Lokeren meedeelt, naast het boekhoudkundig opzoekwerk, inhoudelijk gescreend worden om toe te laten een beoordeling uit te voeren om te evalueren of voor de gevraagde documenten, de uitzonderingsgronden inzake de openbaarheid van bestuur, vermeld in het Bestuursdecreet, of eventuele wettelijke uitzonderingsgronden van toepassing zijn.

De beroepsinstantie meent dat in deze zaak, gelet op aard van de gevraagde documenten, met name 153 bestelbonnen voor aankopen en kleine opdrachten, altijd de toepassing van het artikel II.35, 3° Bestuursdecreet zal moeten onderzocht worden. Dit artikel bepaalt dat, *“tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, 3° een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het belang van het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt.”*

De uitzonderingsgrond van het artikel II.35 3° Bestuursdecreet wil verhinderen dat vertrouwelijke en bedrijfseigen informatie openbaar wordt gemaakt, om zo te vermijden dat, door inzicht te geven in de bedrijfsstrategie en de economische politiek van de onderneming, aan concurrenten een competitief voordeel wordt verschaft.

In het geval van bestelbonnen is het een reële vaststelling dat deze mogelijk eenheidsprijzen en aantallen bevatten. Wat betreft de eenheidsprijzen erkent de beroepsinstantie dat die als commerciële informatie met een vertrouwelijk karakter worden beschouwd, waarvan de vertrouwelijkheid beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang van de firma in kwestie te vrijwaren.

De beroepsinstantie meent ook dat er in casu daarnaast mogelijks ook toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsgrond voorzien in artikel II.34, 2° Bestuursdecreet. Op grond van het voormelde decreetartikel wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af indien de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. In het geval van bestelbonnen is het zeer waarschijnlijk dat die informatie bevatten die toelaat te identificeren aan wie die bestelbonnen gericht zijn.

Op basis van voormelde vaststellingen oordeelt de beroepsinstantie dat in dit geval een grondige screening en beoordeling van alle gevraagde documenten, met name de 153 bestelbonnen, noodzakelijk is.

Op vraag van de beroepsinstantie bezorgt de stad Lokeren op 30 januari 2025 informatie die de omvang aantoonde van de personeelsinzet die nodig is voor de behandeling van de vragen om openbaarheid van de verzoeker en de impact ervan op de reguliere werking van de administratie van het stadsbestuur.

Uit die gegevens blijkt dat de verzoeker in 2024 19 verzoeken om openbaarheid heeft ingediend, waarvan 11 verzoeken in november. In januari 2025 diende hij intussen opnieuw 10 openbaarheidsverzoeken in bij de stad Lokeren.

Door de algemeenheid en de omvang van de gevraagde informatie is er veel opzoekings- en analysewerk vereist. Bij het antwoord op de vragen van de verzoeker zijn er meestal 3 diensten betrokken, met name het secretariaat, de aankoopdienst en de technische dienst, en soms ook de dienst omgeving en de sportdienst.

Voor het huidige dossier met de 153 bestelbonnen, wordt door de stad Lokeren ingeschat dat er per bestelbon 8 minuten dienen besteed te worden aan het opzoekwerk in de boekhouding, scannen en anonimiseren, het versturen en verwerken van e-mails naar privé-firma's om te vragen of economisch gevoelige en persoonsgebonden informatie al dan niet mag vrijgegeven, en administratieve verwerking. Dit resulteert in 20,4 werkuren voor 153 bestelbonnen. Dit zijn bijna 3 werkdagen. Samen met dezelfde vragen voor de 3 volgende maanden, gaat het, enkel voor de vragen over de bestelbonnen, over bijna 11 werkdagen.

Op grond van de ontvangen toelichting van de stad Lokeren kan de beroepsinstantie inzien dat, mede gelet op de omvang van het volledige openbaarheidsverzoek van verzoeker dat zich momenteel uitstrekt over een reeks van 4 gelijkaardige verzoeken, het voldoen aan dit verzoek en de nodige tijdsbesteding hieraan, een significante impact heeft op het bestuur. Dit kan met zich meebrengen dat door de herhaalde inzet van de personeelscapaciteit de andere opdrachten van de stad Lokeren in het gedrang komen.

Lokeren is bovendien een nieuwe fusiegemeente met Moerbeke die momenteel kampt met de complexe integratie van de diensten. Dit mag uiteraard niet inhouden dat er geen gevolg kan worden gegeven aan verzoeken om openbaarheid, maar het illustreert wel de personeelscapaciteitsinzet van het bestuur.

In casu blijkt ook dat de stad wel degelijk de intentie heeft om aan het verzoek gevolg te geven indien dit op een redelijke, en voor het bestuur haalbare wijze, wordt ingevuld. De beroepsinstantie merkt echter op dat de verzoeker niet ingaat op de vraag van de stad Lokeren om zijn verzoek te verduidelijken.

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 mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden een overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie.

Aanvullend merkt de beroepsinstantie op dat het 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.

In zijn beroepschrift geeft de verzoeker aan waarom hij de beroepsinstantie vat. Hij vermeldt duidelijk "*Mijn firma wordt door de stad uitgesloten voor deelnamen aan prijsvragen waarmee ik mijn boterham verdien.*"

En hij verzoekt de beroepsinstantie: *“Kan u de stad aansporen om ook mijn firma te laten deelnemen en aan deze oneerlijkheid een halt toe te roepen. Indien niet, kan U mij een overheidsdienst aan de hand doen die hier tegen kan optreden?”* De beroepsinstantie leidt hieruit af dat de verzoeker een andere bedoeling heeft dan kennis te nemen van de gevraagde informatie. De beroepsinstantie kan uiteraard geen gevolg geven aan de vraag van de verzoeker om tussen te komen in een geschil met een andere overheidsdienst en oefent haar bevoegdheid enkel uit binnen de regelgeving inzake openbaarheid. Toch kan de beroepsinstantie de intentie van de verzoeker niet negeren.

Na billijke afweging van ieders belangen in de geschetste context waarbinnen het verzoek om openbaarheid zich situeert, komt de beroepsinstantie, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dan ook tot de conclusie dat dit openbaarheidsverzoek moet worden afgewezen in toepassing van het vermelde artikel II.33, 1^o van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie acht in casu geen hoger openbaar belang van toepassing dat de openbaarmaking van de in casu door verzoeker gevraagde documenten zou rechtvaardigen. De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken documenten. 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). In voorliggend geval is een publiek belang inzake openbaarmaking niet voorhanden.

Het ingestelde beroep wordt dan ook als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ van 22 december 2024 tegen de weigeringsbeslissing van de stad Lokeren van 6 december 2024 wordt als gedeeltelijk onontvankelijk, gedeeltelijk ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 31 januari 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter