

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
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2025/006

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 20 november 2024 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij de stad Lokeren om een afschrift te verlenen van het bestek en het verslag nazicht offertes voor het reinigen van straatkolken.

Bij beslissing van 17 december 2024 heeft de stad Lokeren het openbaarheidsverzoek gedeeltelijk afgewezen.

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

Dit beroep werd geregistreerd op 6 januari 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek van verzoeker dateert van 20 november 2024.

De gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de stad Lokeren dateert van 17 december 2024. Die beslissing maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepschrift d.d. 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 prijsvragen waarmee ik als ondernemer uit Lokeren mijn boterham verdien. Kan U de stad hierover aanspreken en hen mss op betere gedachten brengen”

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 (cf. uitspraak OVB/2024/285) 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 en wordt het bijgevolg als **deels ontvankelijk en deels onontvankelijk** beschouwd.

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. Bestreden beslissing

Bij beslissing van 17 december 2024 heeft de stad Lokeren het verzoekschrift als volgt gedeeltelijk afgewezen:

“Als bijlage, en op uw verzoek langs digitale weg, bezorg ik u de beschikbare documenten. Op grond van artikel II.35,3° van het Vlaams bestuursdecreet van 1 januari 2019 zijn de privacygevoelige gegevens in het document onleesbaar gemaakt, omdat openbaarmaking daarvan afbreuk zou doen aan 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.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker is het niet eens met deze beslissing van de stad Lokeren en wenst middels het ingediende beroepschrift een volledig afschrift te verkrijgen van de documenten die hem slechts gedeeltelijk werden bezorgd, meer bepaald:

- 'Bijlage 1 - Analyseverslag VC borstelen en vegen van goten en verhardingen 2021_Geredigeerd'
- 'DEF bestek vegen en borstelen 21-01 (2021-2022-2023-2024)_Geredigeerd'
- 'Verslag van nazicht van de offertes DEF_Geredigeerd'

3. Toelichting door de stad Lokeren

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie de stad Lokeren om een reactie gevraagd. Op 8 januari 2025 heeft de stad Lokeren de betreffende documenten aan de beroepsinstantie bezorgd en gaf daarbij de volgende toelichting:

"In de documenten die aan █████ zijn overhandigd geworden, zijn de hoeveelheden, de eenheidsprijzen en digitale handtekeningen onleesbaar gemaakt. Deze onderdelen (hoeveelheden en eenheidsprijzen) werden in het verleden ook steeds onleesbaar gemaakt op vraag van de beroepsinstantie in andere beroepsdossiers ingediend door █████.

Informatief wil ik nog meegeven dat in het document 'DEF bestek vegen en borstelen 21-01(2021-2022-2023-2024) OK.pdf' op pagina 47 de hoeveelheden geanonimiseerd zijn om volgende reden: Als we de eenheden laten staan in de opmetingsstaat van het bestek, en verzoeker vraagt nadien via een nieuwe aanvraag de betreffende facturen op, en op deze facturen zouden wij dan de hoeveelheden en eenheidsprijzen anonimiseren, dan beschikt hij per rubriek wel over de totaalprijs. Als hij dan de meetstaat (die niet geanonimiseerd zou zijn) naast de factuur legt, dan kan hij op eenvoudige manier de eenheidsprijs achterhalen door de totaalprijs per rubriek van de factuur te delen door de hoeveelheid uit de meetstaat. Omwille hiervan hebben wij dus de hoeveelheden in de meetstaat in bijlage geanonimiseerd.

We verwijzen hiervoor naar artikel 11.35,3° van het Bestuursdecreet voor wat betreft de toegepaste anonimisering."

Op 17 januari 2025 heeft de stad Lokeren haar oorspronkelijke beslissing ten aanzien van verzoeker gedeeltelijk herzien, in die zin dat zij verzoeker het integrale document 'DEF bestek vegen en borstelen 21-01 (2021-2022-2023-2024)_Geredigeerd' heeft bezorgd. Op de vraag van de beroepsinstantie of deze beslissing van de stad Lokeren voor hem kon volstaan, gaf verzoeker ten aanzien van de beroepsinstantie op 26 januari 2025 te kennen dat dit niet het geval was.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vast dat inzake het nazicht van de offertes betreffende de gegunde opdracht 'Borstelen en vegen van goten en verhardingen in het kader van preventieve onkruidbestrijding + reinigen kolken' twee verslagen werden opgemaakt, meer bepaald:

- Het door de veiligheidscoördinator van de stad Lokeren opgestelde verslag d.d. 9 februari 2021, zijnde het document 'Bijlage 1 - Analyseverslag VC borstelen en vegen van goten en verhardingen 2021'
- Het verslag van nazicht van de offertes d.d. 21 mei 2021, zijnde het document 'Verslag van nazicht van de offertes DEF'

Betreffende het document 'Bijlage 1 - Analyseverslag VC borstelen en vegen van goten en verhardingen 2021'

In het verslag van de veiligheidscoördinator heeft de stad Lokeren op verschillende plaatsen informatie en data onleesbaar gemaakt in de tabellen 'Referenties en bekwaamheid personeel' en 'Werkwijze versus veiligheidsplan en risicoanalyse' (p. 2-3 van het verslag). De beroepsinstantie kan daarbij niet om de vaststelling heen dat het haar volstrekt onduidelijk voorkomt waarop die gegevens en data precies betrekking hebben en waarom de stad Lokeren ze, in toepassing van artikel II.35 3° Bestuursdecreet, ten aanzien van verzoeker heeft afgeschermd van de openbaarheid. In dit verband verwijst de beroepsinstantie naar het aan haar gerichte bericht van de stad Lokeren d.d. 24 januari 2025, waarbij de stad Lokeren te kennen heeft gegeven dat zij niet langer wenst te communiceren omtrent de beroepschriften die verzoeker heden bij de beroepsinstantie heeft ingediend.

In de gegeven omstandigheden ontbreekt het de beroepsinstantie bijgevolg aan voldoende toelichting en duiding om het ingediende beroepschrift terdege te kunnen beoordelen. Het beroep wordt op dit punt bijgevolg als **gegrond beschouwd, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden**.

Betreffende het document 'Verslag van nazicht van de offertes DEF'

In het document 'Verslag van nazicht van de offertes DEF' heeft de stad Lokeren, in toepassing van artikel II.35 3° Bestuursdecreet, in de tabel onder de paragraaf 'Besluit van het regelmatigheidsonderzoek van de offertes', in de kolom 'Motivering' voor wat betreft de firma A2 sa informatie onleesbaar gemaakt die betrekking heeft op eenheidsprijzen. De stad Lokeren had, in het kader van de gunningsprocedure, bij die firma een prijsverantwoording gevraagd, waarna zij heeft vastgesteld dat er enerzijds een tegenstrijdige berekening van het uurloon werd weergegeven en er anderzijds een verkeerde berekening werd gemaakt van de onderhoudskost van de LM-Trac. Die tegenstrijdige en foutief berekende bedragen heeft de stad Lokeren vervolgens gewist naar aanleiding van verzoekers aanvraag.

Voormeld artikel II.35 3° Bestuursdecreet 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.

Eenheidsprijzen worden inderdaad als commerciële informatie met een vertrouwelijk karakter beschouwd, waarvan de vertrouwelijkheid beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang van de firma in

kwestie te vrijwaren. Indien de door A2 sa gehanteerde eenheidsprijzen openbaar zouden worden gemaakt, kan dit immers haar concurrentiepositie aantasten bij het deelnemen aan nieuwe overheidsopdrachten doordat concurrentiële firma's hun geboden prijzen hierop kunnen afstemmen en daardoor meer kans kunnen maken om die opdrachten binnen te halen. Eenheidsprijzen moeten dus beschouwd worden als gevoelige commerciële informatie in hoofde van A2 sa. Aangezien de offerte van de firma A2 sa onder meer omwille van de hoger vermelde onregelmatigheden door de stad Lokeren nietig werd verklaard, werd A2 sa ook niet verder gecontacteerd om hierin duidelijkheid te verschaffen. In de gegeven omstandigheden komt het de beroepsinstantie dan ook als redelijk voor dat alle informatie inzake deze eenheidsprijzen in het verslag van nazicht aan de openbaarheid wordt onttrokken.

Voormelde uitzonderingsgrond heeft echter een relatief karakter, dit wil zeggen dat het door dit artikel beschermde belang dient afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals gedeut in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken informatie. 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 toepassing van artikel II.35, 3° Bestuursdecreet heeft de stad Lokeren bij de firma A2 sa nagevraagd of zij bereid waren om deze vertrouwelijke informatie van commerciële aard openbaar te maken. De stad Lokeren heeft die toestemming niet verkregen van de firma A2 sa.

Het beroep wordt op dit punt bijgevolg als **ongegrond** beschouwd.

In datzelfde verslag van nazicht heeft de stad Lokeren eveneens nog de namen en handtekeningen onleesbaar gemaakt van de stadsmedewerkers die het verslag hebben ondertekend. Artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele

uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

De beroepsinstantie oordeelt dat de namen en handtekeningen van stadsmedewerkers, ook al situeren deze zich in i.c. in een professionele context, behoren tot hun persoonlijke levenssfeer en dat zij als persoonsgegevens van die natuurlijke personen ontegensprekelijk behoren tot het privéleven van de betrokkenen. Het zijn tevens persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG). Door het vrijgeven van dit gegeven, de betrokkenheid bij het nazicht van de bij de stad Lokeren ingediende offertes, kunnen de werkzaamheden van de betrokkenen immers worden gelinkt aan de personen zelf, wat wel degelijk een inbreuk uitmaakt op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die persoon. Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61).

Het openbaar maken van dit gegeven heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van de namen en handtekeningen van de betrokken stadsmedewerkers afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betreffende personen en dat dit gegeven dan ook moet worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

In artikel II.50 §1 voorziet het Bestuursdecreet dat als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2°, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkene en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument, als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie. Bij gebrek aan contactgegevens heeft de beroepsinstantie hier echter van afgezien.

Daarenboven is er conform de AVG geen rechtsgrond om deze persoonsgegevens te verwerken, in casu het openbaar maken van deze gegevens, nu artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet net deze verwerking, die afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, uitsluit. De enige mogelijke rechtsgrond conform de AVG is de toestemming van de betrokkene, voorwaarde die tevens vervat zit in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. In casu is deze niet voorhanden.

Het beroepsonderdeel wordt dan ook als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 22 december 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege de stad Lokeren d.d. 17 december 2024 wordt als deels onontvankelijk en deels ontvankelijk en als deels ongegrond en deels gegrond onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden beschouwd.

Bijgevolg dient de stad Lokeren, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden, aan verzoeker een afschrift te verlenen van het document 'Bijlage 1 - Analyseverslag VC borstelen en vegen van goten en verhardingen 2021'

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel 11.44, §3, van het Bestuursdecreet).

Brussel, 30 januari 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter