

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.168 van 30 maart 2023
in de zaak A. 233.894/VII-41.151**

In zake : Joseph PEETERS
woonplaats kiezend te 3400 Landen
Brugstraat 17

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Patrick Devers
kantoor houdend te 9000 Gent
Kouter 71-72
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partijen:

1. de STAD LANDEN
2. het AUTONOOM GEMEENTEBEDRIJF
VAN DE STAD LANDEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 mei 2021, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van 24 maart 2021, genomen te Brussel door de Beroepsinstantie - inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie - Afdeling openbaarheid van bestuur - en waarbij - na beraadslaging - de Beroepsinstantie besloot dat het beroep van verzoekende partij dd. 01 februari 2021 wegens het uitblijven van een beslissing van het Autonoom Gemeentebedrijf van de Stad Landen als zijnde ontvankelijk, deels als zijnde ongegrond en deels als zijnde gegrond dient beschouwd te worden” en dit “in de

mate dat het beroep van verzoekende partij ongegrond werd met betrekking tot het verzoek tot afgifte van

- de onder punt 13 aangevraagde afgifte van de andere plannen dan het inplantingsplan en de terreinsnede, *in casu* de afgifte van de plannen houdende de karakteristieken van een infiltratievoorziening met een capaciteit van 56.330 liter
- de onder punt 19 aangevraagde afgifte van het integraal gunningsbesluit genomen door het in de schoot van het Autonoom Gemeentebedrijf bevoegd Orgaan tot gunning
- de onder punt 20 aangevraagde afgifte van al de werfverslagen en de aanvraag tot afgifte zonder anonimisering van de namen van de personen die namens de Stad Landen en namens Interleuven aanwezig waren bij de opleveringen en waarvan een proces-verbaal van voorlopige en van definitieve oplevering werd opgesteld”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De stad Landen en het Autonoom Gemeentebedrijf van de stad Landen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 17 augustus 2021. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 1 augustus 2022 een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 januari 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die in persoon verschijnt, advocaat Dieter Janssen, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Emily Craeghs, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de tussenkomen de partijen, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Regelmatigheid van de rechtspleging

A. Aanwijzing van de verwerende partij

Standpunt van de partijen

3. De memorie van antwoord werd ingediend door “het Vlaamse Gewest en, voor zoveel nodig, de Vlaamse Gemeenschap (de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur)”.

4. Verzoeker merkt op dat het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap twee onderscheiden rechtspersonen zijn en “wenst te weten wie nu haar verwerende partij is”.

Beoordeling

5. De rechtspleging voor de Raad van State is van inquisitoriale aard, hetgeen inhoudt dat de organen van de Raad van State de rechtspleging leiden en dat het uiteindelijk de Raad van State is die in zijn arrest definitief beslist.

Hieruit volgt dat het niet aan de verwerende partij toekomt te beslissen of zij al dan niet partij is in de zaak.

6. De auditeur-verslaggever heeft (alleen) het Vlaamse Gewest aangewezen als de verwerende partij. Er is geen reden om het thans anders te zien.

In een geding voor de Raad van State is de verwerende partij in de regel een rechtspersoon, met name die wiens orgaan de bestreden beslissing heeft genomen. Het is immers de overheid met rechtspersoonlijkheid die de verantwoordelijkheid draagt voor de administratieve rechtshandeling die van één van zijn organen uitgaat.

Artikel III.90 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: bestuursdecreet) voorziet in één enkele beroepsinstantie. Er is met andere woorden één regeling uitgewerkt die geldt voor alle bestuursniveaus die onder de bevoegdheid vallen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.

Aangezien de vraag tot openbaarheid betrekking heeft op documenten die verband houden met een verleende stedenbouwkundige vergunning en die materie valt onder de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, wordt in deze procedure het Vlaamse Gewest als de verwerende partij aangeduid.

B. Tussenkost stad Landen

7. Verzoeker werpt op dat niet valt in te zien welk belang de rechtspersoon van de stad Landen zou kunnen hebben om definitief tussen te komen in “een annulatieberoep dat haar niet aangaat en dat betrekking heeft op het weigeren van bestuursdocumenten aangaande een project van het Autonoom Gemeentebedrijf van de Stad Landen”.

Hij stelt ook vast dat noch aan het verzoekschrift tot tussenkomst noch aan de memorie van de tussenkomende partijen “de rechtsgeldige beslissingen om in rechte te treden” gehecht waren die “genomen werden door de bevoegde bestuursorganen van de beide publiekrechtelijke overheden”. Verzoeker

twijfelt eraan dat dergelijke beslissingen effectief bestaan. Hij concludeert, “bij ontstentenis van voorlegging van deze rechtsgeldige beslissingen om in rechte te treden, dat de voorlopig toegelaten tussenkomende partijen onmogelijk over de rechtens vereiste proceshoedanigheid beschikken om in hun memorie te eisen dat de kosten, met inbegrip van de basisrechtsplegingsvergoeding, begroot op het basisbedrag van 700 euro”, hem ten laste worden gelegd.

Verzoeker voegt toe dat enige verwevenheid tussen de stad Landen en het Autonoom Gemeentebedrijf irrelevant is voor de beoordeling van het belang en de proceshoedanigheid om definitief in het geding toegelaten te worden. Het Autonoom Gemeentebedrijf heeft een eigen rechtspersoonlijkheid, eigen bestuursorganen, een eigen vermogen, kan zelfstandige overeenkomsten afsluiten en kan ook zelfstandig in rechte optreden. Verzoeker ziet niet in, zelfs niet onder verwijzing naar artikel 22 van een beheersovereenkomst tussen de stad Landen en het Autonoom Gemeentebedrijf, welk het belang zou kunnen zijn van de stad Landen. Hij erkent wel dat dit belang zou kunnen aanwezig zijn bij het Autonoom Gemeentebedrijf in zoverre zijn daartoe geëigend bestuursorgaan voorafgaandelijk zou beslist hebben om in deze procedure tussen te komen. Dit besluit ligt echter niet voor zodat dient besloten te worden dat het verzoek tot tussenkomst van de stad Landen en van het Autonoom Gemeentebedrijf onontvankelijk is en dat het verzoek tot veroordeling van verzoeker tot een rechtsplegingsvergoeding een onontvankelijk, minstens een ongegrond karakter heeft.

Beoordeling

8. Ongeacht de uitkomst van een annulatieberoep, moet een vrijwillig tussenkomende partij in principe steeds zelf de kosten dragen van haar tussenkomst, vermits haar tussenkomst de inzet van het geding niet mag wijzigen, hetgeen meer bepaald ook betekent dat ze de financiële lasten die de procedure voor de verzoekende partij en de verwerende partij meebrengt, niet mag verzwaren. Artikel 30/1, § 2, laatste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: RvS-wet) bepaalt ook dat de tussenkomende partijen niet kunnen worden gehouden tot de betaling van een rechtsplegingsvergoeding of ervan

genieten. De opmerking van verzoeker omtrent de kosten van de tussenkomst en de in dit verband gevorderde rechtsplegingsvergoeding, is derhalve niet pertinent.

9. Artikel 19, zesde lid, RvS-wet, bepaalt dat “de advocaat [wordt] verondersteld gemandateerd te zijn door de handelingsbekwame persoon die hij beweert te vertegenwoordigen” en dit “[b]ehoudens bewijs van het tegendeel”.

De parlementaire voorbereiding vermeldt hieromtrent:

“Het lijkt wenselijk om terug te keren naar een interpretatie van artikel 440 van het Gerechtelijk Wetboek, die gedeeld wordt door het Hof van Cassatie en de Raad van State. Deze interpretatie belet niet dat een partij in het geschil de regelmatigheid van de beslissing om te handelen zou betwisten. Maar het behoort die partij, *in casu* dan toe dit door alle mogelijke rechtsmiddelen te bewijzen” (*Parl.St.*, Senaat, 2012-2013, nr. 5-2277/1, p. 19).

Het staat derhalve niet langer aan de Raad van State om ambtshalve de procesbevoegdheid van een partij te onderzoeken, maar het staat aan een partij in het geding, in dit geval verzoeker, om het tegenbewijs te leveren dat een partij niet op regelmatige wijze in rechte is getreden. Een partij weerlegt dat wettelijk vermoeden niet door loutere gissingen of twijfels te uiten. Er anders over oordelen zou de negatie zijn van de bewijslast die op de partij rust die de ontvankelijkheid betwist. Verzoeker kan derhalve niet volstaan met het louter aanvoeren dat de bewijzen van het regelmatig in rechte treden niet worden voorgelegd.

10. De Raad van State stelt voorts vast dat verzoeker zijn verzoek tot openbaarheid van bestuur uitsluitend heeft gericht tot de tweede tussenkomende partij. Maar evenzeer dat de eerste tussenkomende partij de nodige toelichting heeft verschaft aan de beroepsinstantie. Bijgevolg kan de eerste tussenkomende partij niet het belang bij de voorliggende procedure worden ontzegd.

11. Het verzoek tot tussenkomst van beide tussenkomende partijen kan worden ingewilligd.

IV. Feiten

12. Op 6 januari 2021 richt verzoeker zich per brief tot het Autonoom Gemeentebedrijf van de stad Landen met de vraag om, in het kader van de openbaarheid van bestuur, een afschrift van 22 bestuursdocumenten te ontvangen die in verband staan met een project dat er op gericht is een terrein te ontwikkelen binnen het plangebied van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Sint-Norbertus”.

13. Op 1 februari 2021 stelt verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de beroepsinstantie) tegen het uitblijven van een beslissing van het Autonoom Gemeentebedrijf van de stad Landen over haar openbaarheidsverzoek.

14. Op 24 maart 2021 verklaart de beroepsinstantie het beroep ontvankelijk, deels gegrond en deels ongegrond:

- ongegrond wat betreft de in onderdeel 1 bedoelde bestuursdocumenten (1, 2, 5, 12, 18, 21 en 22) omdat zij volgens de eerste tussenkomende partij niet bestaan;
- gegrond wat betreft de in onderdeel 2 bedoelde bestuursdocumenten (3, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 14, 15, 16 en 17) met uitsluiting van de plannen;
- gedeeltelijk gegrond en ongegrond wat betreft de in onderdeel 3 bedoelde bestuursdocumenten: gegrond wat betreft “het inplantingsplan en de terreinsnede” na toestemming van de architect en ongegrond voor “alle overige plannen van gevels, sneden, grondplannen ed.” wegens auteursrechtelijke bescherming;
- gedeeltelijk gegrond wat betreft het in onderdeel 4 bedoelde “besluit van de gunning van de uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning” mits “de aangeboden korting onleesbaar te maken”;
- ongegrond wat betreft de in onderdeel 5 bedoelde werfverslagen wegens kennelijke onredelijkheid;
- gedeeltelijk gegrond wat betreft de in onderdeel 6 bedoelde “processen-verbaal van oplevering [...] van het renoveren en uitbreiden van een bestaande villa naar een kunstacademie, brasserie en lokaal voor de Landense verenigingen en dienst vrije tijd”, mits “weglating van de erin vermelde namen en handtekeningen”.

Dat is de bestreden beslissing.

15. Verzoeker wordt middels een mailbericht van 24 maart 2021 in kennis gesteld van de bestreden beslissing.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Ambtshalve exceptie

16. Het voorwerp van het beroep is beperkt tot de beslissing tot de ongegrondheid van de aanvraag van verzoeker wat betreft:

“- de onder punt 13 aangevraagde afgifte van de andere plannen dan het inplantingsplan en de terreinsnede, *in casu* de afgifte van de plannen houdende de karakteristieken van een infiltratievoorziening met een capaciteit van 56.330 liter
- de onder punt 19 aangevraagde afgifte van het integraal gunningsbesluit genomen door het in de schoot van het Autonoom Gemeentebedrijf bevoegd Orgaan tot gunning
- de onder punt 20 aangevraagde afgifte van al de werfverslagen en de aanvraag tot afgifte zonder anonimisering van de namen van de personen die namens de Stad Landen en namens Interleuven aanwezig waren bij de opleveringen en waarvan een proces-verbaal van voorlopige en van definitieve oplevering werd opgesteld”.

17. De Raad van State stelt evenwel vast dat verzoeker geen middel aanvoert tegen de ongegrondverklaring van de aanvraag wat betreft de volgens de eerste tussenkomende partij onbestaande bestuursdocumenten (onderdeel 1), de onder punt 13 aangevraagde afgifte van de andere plannen dan het inplantingsplan en de terreinsnede (onderdeel 3), *in casu* de afgifte van de plannen houdende de karakteristieken van een infiltratievoorziening met een capaciteit van 56.330 liter, de onder punt 19 aangevraagde afgifte van het integraal gunningsbesluit genomen door het in de schoot van het Autonoom Gemeentebedrijf bevoegd Orgaan tot gunning (onderdeel 4). Evenmin tegen de ongegrondverklaring van de aanvraag tot afgifte zonder anonimisering van de namen van de personen die namens de stad Landen en namens Interleuven aanwezig waren bij de opleveringen en waarvan

een proces-verbaal van voorlopige en van definitieve oplevering werd opgesteld (onderdeel 6).

18. Het beroep tegen de ongegrondverklaring in de bestreden beslissing van de aanvraag van verzoeker is slechts ontvankelijk in zoverre het gericht is tegen de ongegrondverklaring van onderdeel 5 van de aanvraag van verzoeker. In zoverre het beroep is gericht tegen andere in de bestreden beslissing ongegrond verklaarde onderdelen van de aanvraag, is het niet ontvankelijk.

VI. Onderzoek van de middelen

Eerste, tweede en derde middel

Standpunt van de partijen

19. Verzoeker voert de schending aan van het onpartijdigheidsbeginsel en artikel III.91, eerste lid, van het bestuursdecreet (eerste middel), van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel (tweede middel) en van de artikelen II.33 en II.42 van het bestuursdecreet (derde middel).

Hij zet in het eerste middel uiteen dat uit de overwegingen van de bestreden beslissing blijkt dat de taakuitoefening door de beroepsinstantie niet gebeurde op een onafhankelijk wijze. Hij leidt dit af uit het feit dat hij beschouwd wordt als een rechtsmisbruiker en dat zijn rechtsmisbruik gelijk wordt gesteld met kennelijke onredelijkheid. De beroepsinstantie laat overduidelijk de belangen van de werking van het openbaar ambt primeren op de belangen van verzoeker, terwijl hij zijn grondwettelijk recht in redelijkheid, op een correcte wijze, uitgeoefend heeft. De overwegingen betreffende de onderbezetting van het personeelskader van de stad Landen en de beweerde negatieve impact van COVID-maatregelen belet volgens verzoeker niet dat het openbaar ambt zich dient te organiseren om in alle omstandigheden de uitoefening van een grondwettelijk verankerd recht mogelijk te maken. De bestreden beslissing hangt volgens hem een beeld op van de burger die, zonder enig objectief of objectiveerbaar tegenbewijs, ten laste wordt

gelegd dat hij zijn grondwettelijk verankerd recht onredelijk uitoefent. De beroepsinstantie omschrijft hem daarenboven als een vaste “klant”, terwijl hij niets koopt bij de beroepsinstantie, doch respect wenst vanwege de beroepsinstantie, die volledig is samengesteld uit ambtenaren die de belangen van ambtenaren duidelijk hoger inschatten dan de belangen van een burger, in de uitoefening van zijn kosteloos grondwettelijk verankerd recht. Het pejoratief woordgebruik waarmee verzoeker als aanvrager omschreven wordt, wijst duidelijk op vooringenomenheid en gebrek aan neutraliteit. Hij besluit dat de bestreden beslissing niet genomen werd door een onafhankelijke en neutrale beroepsinstantie zodat de bestreden beslissing niet wettig tot stand kon komen.

Verzoeker betoogt dat het bestuursdecreet geen weigeringsgrond kent die steunt op rechtsmisbruik. De beroepsinstantie veréénzelvigde de handelwijze van verzoeker met een vorm van kennelijke onredelijkheid hetgeen een onwettige uitbreiding is van het toepassingsveld van het bestuursdecreet. Hij meent dat het aan de beroepsinstantie, devolutief handelend, behoorde om in eerste instantie contact op te nemen met hem, met het oog op een eventuele herformulering en/of specificering van zijn verzoek in functie van de praktische moeilijkheden die de afgifte van werfverslagen zou kunnen veroorzaken.

Verzoeker argumenteert in het tweede middel dat de beroepsinstantie systematisch verwijst naar de rechtspersoonlijkheid van de stad Landen, naar onderzoek bij de stad Landen, naar het inwinnen van informatie bij de stad Landen, terwijl de aanvraag tot openbaarheid van bestuur niet eens aan de stad Landen werd geformuleerd maar wel aan het Autonoom Gemeentebedrijf, zijnde een separate onderneming ingeschreven in de Kruispuntbank voor Ondernemingen die een andere hoedanigheid heeft dan de stad Landen en een volstrekt andere rechtspersoonlijkheid heeft. De overwegingen van de beroepsinstantie berusten op onjuist vastgestelde feitelijke gegevens en kunnen bezwaarlijk leiden tot een wettig besluit.

Verzoeker zet in het derde middel uiteen dat hij bij zijn aanvraag onmogelijk kon weten dat “Villa Park” - een relatief klein project - dermate grote

praktische problemen zou kunnen opleveren voor de aflevering van werfverslagen. Aangezien de beroepsinstantie het niet nodig achtte om hem te contacteren, kon de bestreden beslissing niet wettig tot stand komen.

20. De verwerende partij antwoordt dat het eerste middel niet verduidelijkt op welke wijze de beweerde schendingen - die overigens in al te algemene termen worden aangediend en die betwist worden - enige invloed zouden hebben gehad op het dictum van de bestreden beslissing en dan nog in de mate waarin deze beslissing voor de Raad van State wordt aangevochten. Het middel kan volgens haar niet tot vernietiging leiden.

De verwerende partij antwoordt dat het bekend is dat de stad Landen een eerder kleine entiteit is, met circa 16.000 inwoners, maar verdeeld over 14 deelgemeenten. Het Autonoom Gemeentebedrijf Landen beschikt over quasi geen eigen personeel en werkt op basis van haar door de stad Landen ter beschikking gesteld personeel en op basis van overleg met de stad. De beroepsinstantie heeft de informatie gehaald, die ze voor de behandeling van het administratief beroep nodig had, waar die te vinden was, te weten (ook) bij stadsdiensten en bij de leden van het college van burgemeester en schepenen van de stad Landen, tevens bestuurders van het Autonoom Gemeentebedrijf Landen. Zij stelt vast dat verzoeker niet verduidelijkt welke onjuist vastgestelde feitelijke gegevens door haar worden bedoeld en of (naar haar beweren), dan wel in welke mate, deze gegevens het dictum van de bestreden beslissing, in de mate voor de Raad aangevochten, zouden hebben beïnvloed (*quod non*). Zij meent dat hier dient te worden vastgesteld dat het middel, zo het al ontvankelijk zou zijn, niet tot vernietiging kan leiden.

De verwerende partij antwoordt verder dat het derde middel alleen betrekking heeft op de openbaarheidsvraag wat betreft de werfverslagen en dan nog niet op de in de bestreden beslissing ingestelde anonimisering ter zake de processen-verbaal van de voorlopige en de definitieve oplevering. Aan de beroepsinstantie wordt verweten zich niet tot de aanvrager te hebben gericht ter herformulering en/of specificering van zijn verzoek. De vraag was, met name wat de bedoelde werfverslagen aangaat, klaar en duidelijk zodat een vraag van de

beroepsinstantie aan de aanvrager tot de specificatie of nog het vervolledigen ervan niets kan bijbrengen. Hetgeen de aanvrager wenst te verkrijgen (en dat blijkt ten overvloede ook uit zijn openbaarheidsvraag bestaande uit 22 punten rond hetzelfde onderwerp) is inzage en afschrift van alle werfverslagen ter zake de verwezenlijking van project Villa 't Park, Hannuitsesteenweg 80 te 3400 Landen, kadastraal perceel 1^{ste} afdeling, sectie B, nummer 180 X 7. Nu de aanvrager geen enkel werfverslag kent, kan hij, in redelijkheid, daaruit noodzakelijk ook geen keuze maken, terwijl het vervolledigen van zijn aanvraag (die immers volledig is) niet aan de orde kan zijn. Het middel, dat feitelijke grondslag ontbeert, is ongegrond.

21. De tussenkomende partijen merken vooreerst op dat de Raad van State in het kader van het wettigheidstoezicht niet zelf vermag te oordelen of een verzoek tot openbaarheid onredelijk is. Zij stellen vast dat verzoeker nalaat te verduidelijken op welke manier er sprake zou zijn geweest van de beweerde schendingen, nu hij niet verder komt dan loutere opportunistiekritiek in het eerste middel. Verder sluiten zij zich aan bij het standpunt van de verwerende partij en voegen zij er aan toe dat op het recht van openbaarheid van bestuur, zoals vervat in artikel 32 van de Grondwet en het bestuursdecreet, uitzonderingen bestaan, zoals de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag tot openbaarheid van bestuur. De memorie van toelichting bij het bestuursdecreet verduidelijkt dat indien een aanvrager manifest misbruik maakt van zijn recht, er duidelijk sprake is van een kennelijk onredelijke aanvrager. Dit is het geval wanneer het verzoek niet de verkrijging van informatie, maar de desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst beoogt, bijvoorbeeld als burgers de overheid blijven bestoken met aanvragen of uitzonderlijk veel bestuursdocumenten aanvragen enzovoort, zodat de uitoefening van het grondrecht door één burger uiteindelijk niet meer in verhouding staat tot de werklast voor de overheid. Deze facultatieve uitzonderingsgrond werd in het leven geroepen om te beletten dat de openbaarheid onwerkbaar wordt. De tussenkomende partijen ontkennen niet dat hun diensten zich zo moeten organiseren dat aan de verplichting tot openbaarmaking kan worden voldaan en dat een weigering tot openbaarmaking van een bestuursdocument concreet moet 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. Noch in het decreet, noch in de memorie van toelichting worden limitatieve gevallen bepaald waarbij er sprake is van kennelijke onredelijkheid. Het komt dan ook toe aan de betrokken bestuursinstantie om te oordelen of de aanvraag al dan niet kennelijk onredelijk is. *In casu* dient volgens de tussenkomende partijen te worden vastgesteld dat de bestreden beslissing uitgaat van de juiste feitelijke gegevens en strookt met de vereisten van een redelijke, correcte en zorgvuldige beoordeling van de onderliggende aanvraag tot openbaarheid. Zij delen mee dat verzoeker bij hen 39 verzoeken indiende tot openbaarheid van bestuur op 6 maanden tijd, waarbij per verzoek gemiddeld 15 documenten worden opgevraagd. Ook ten aanzien van de verwerende partij loopt het aantal beroepen verder op. In 2020 ontving de verwerende partij reeds 14 beroepen tegen beslissingen van de eerste tussenkomende partij. In maart 2021 heeft verzoeker 13 beroepen ingediend bij de verwerende partij. Gelet op de enorme hoeveelheden aanvragen van verzoeker, waarmee de diensten van de tussenkomende partijen systematisch geconfronteerd worden, moet worden besloten dat de verwerende partij in alle redelijkheid tot haar besluit is gekomen dat de vele openbaarheidsverzoeken een continue, onredelijke overlast voor de tussenkomende partijen met zich brengen. De normale werking van de diensten van de tussenkomende partijen komen hiermee in gedrang. In het licht van deze aanzienlijke hoeveelheden verzoeken is het niet kennelijk onredelijk om te besluiten dat deze aanhoudende openbaarheidsverzoeken uiteindelijk resulteren in een kennelijk onredelijke belasting van de diensten van de tussenkomende partijen. Er wordt in de bestreden beslissing dan ook op een onafhankelijke en neutrale manier tot de vaststelling gekomen dat er sprake is van rechtsmisbruik en men houdt daarbij duidelijk en op meer dan afdoende wijze rekening met de belangen van verzoeker.

De tussenkomende partijen treden het standpunt van de verwerende partij bij wat het eerste middel betreft en voegen er aan toe dat de verwerende partij wel degelijk de mogelijkheid heeft te beslissen dat er in concrete omstandigheden sprake kan zijn van rechtsmisbruik. Het verbod van rechtsmisbruik vormt een algemeen rechtsbeginsel dat volgens de rechtsleer en de rechtspraak de uitoefening van een recht is, niet alleen met het enkele opzet om te schaden, maar ook het uitoefenen van dat recht op een wijze die kennelijk de

grenzen te buiten gaat van de normale uitoefening van dit recht door een voorzichtig en bezorgd persoon. Het misbruik van recht is een uitzonderingsgrond die onder toepassing van artikel II.33 van het bestuursdecreet kan worden ingeroepen en die de aanvraag tot openbaarmaking kennelijk onredelijk maakt. In tegenstelling tot wat verzoeker hier probeert voor te houden, is het toepassen van het algemeen rechtsbeginsel “rechtsmisbruik”, dan ook helemaal geen onwettige uitbreiding van artikel II.33. Opnieuw wijzen deze partijen op het groot aantal door verzoeker ingediende aanvragen en zij menen dat het niet kennelijk onredelijk is om te besluiten dat deze aanhoudende openbaarheidsverzoeken uiteindelijk resulteren in een kennelijk onredelijke belasting van hun diensten.

De tussenkommende partijen treden het standpunt van de verwerende partij bij wat het tweede middel betreft en lichten verder de structuur van een autonoom gemeentebedrijf toe. De beheersovereenkomst stelt uitdrukkelijk dat de stad de taken met haar eigen personeel zal uitvoeren. Rekening houdende met de grote verwevenheid tussen het Autonoom Gemeentebedrijf en de stad Landen (en haar diensten), is het dan ook niet vreemd dat de verwerende partij eveneens informatie heeft gehaald bij de eerste tussenkommende partij. De leden van het college van burgemeester en schepenen van de stad Landen en leden van de gemeenteraad zijn immers eveneens lid van het Autonoom Gemeentebedrijf. Er kan de verwerende partij dan ook niet verweten worden dat zij informatie heeft gevraagd bij de eerste tussenkommende partij (en haar diensten). Meer nog, het getuigt net van een zorgvuldig bestuur dat de verwerende partij alle mogelijke informatie bij alle mogelijke organen heeft opgevraagd, om tot een weloverwogen beslissing te komen. De beweringen van de verwerende partij berusten dan ook helemaal niet op onjuist vastgestelde feitelijke gegevens, integendeel. De verwerende partij heeft zich gedragen als een zorgvuldig bestuur.

De tussenkommende partijen treden het standpunt van de verwerende partij bij wat het derde middel betreft en voegen er aan toe dat de verwerende partij wel degelijk de mogelijkheid heeft te beslissen dat er in concrete omstandigheden sprake kan zijn van rechtsmisbruik. Het verbod van rechtsmisbruik vormt een algemeen rechtsbeginsel dat volgens de rechtsleer en de rechtspraak de uitoefening van een recht is, niet alleen met het enkele opzet om te

schaden, maar ook het uitoefenen van dat recht op een wijze die kennelijk de grenzen te buiten gaat van de normale uitoefening van dit recht door een voorzichtig en bezorgd persoon. Het misbruik van recht is een uitzonderingsgrond die onder toepassing van artikel II.33 van het bestuursdecreet kan worden ingeroepen en die de aanvraag tot openbaarmaking kennelijk onredelijk maakt. In tegenstelling tot wat verzoeker hier probeert voor te houden, is het toepassen van het algemeen rechtsbeginsel “rechtsmisbruik”, dan ook helemaal geen onwettige uitbreiding van artikel II.33. Opnieuw wijzen deze partijen op het groot aantal door verzoeker ingediende aanvragen en zij menen dat het niet kennelijk onredelijk is om te besluiten dat deze aanhoudende openbaarheidsverzoeken uiteindelijk resulteren in een kennelijk onredelijke belasting van hun diensten.

Na een billijke afweging van ieder belang, kan er niet anders dan vastgesteld worden dat de tussenkomen partijen meer dan terecht de onredelijkheid van de verzoeken inroepen, hetgeen wordt bevestigd door de verwerende partij. Het voordeel van de informatie die verzoeker verkrijgt, weegt niet op tegen de last die zijn verzoek veroorzaakt voor de werking van de diensten van de tussenkomen partijen. Een dergelijke handelwijze kan enkel maar beschouwd worden als een grondig misbruik van de bepalingen uit het bestuursdecreet, met de kennelijke onredelijkheid van de verzoeken tot gevolg.

Ondergeschikt en enkel indien de Raad van oordeel zou zijn dat er geen sprake is van rechtsmisbruik, stellen de tussenkomen partijen nog vast dat verzoeker in zijn verzoekschrift aangeeft dit middel enkel toe te spitsen rond de vermeende werfverslagen. Wat de werfverslagen betreft, kan alleen maar worden vastgesteld dat de vraag tot het verkrijgen van de werfverslagen zeer duidelijk was. Ze zien dan ook niet in waarom een “verzoek tot herformulering meer duidelijkheid had gebracht”.

22. Verzoeker dupliceert in verband met het eerste middel dat hij zeer concreet geweest is in de kritiek bij de beroepsinstantie. Daargelaten het feit dat hij de structurele anomalie dat de beroepsinstantie uitsluitend samengesteld is uit ambtenaren die worden aangewezen door de Vlaamse regering en als zodanig als ambtenaren moeten oordelen over beroepen ingevolge mogelijke schending

van subjectieve rechten van burgers door collega's-ambtenaren niet *expressis verbis* heeft aangevoerd als middel, werd door hem wel aangeklaagd, onder verwijzing naar artikel III.91, eerste lid, van het bestuursdecreet, dat bij de concrete beoordeling van zijn casus, de beroepsinstantie niet onafhankelijk en niet neutraal oordeelde in de uitoefening van haar beslissingsmacht. Dit blijkt volgens verzoeker uit de overwegingen van de bestreden beslissing die geen enkele steun vinden in het administratief dossier dat inmiddels werd neergelegd ter griffie en dat slechts bestaat uit 6 stukken. De beroepsinstantie, als rechtsprekend orgaan in actief openbaar bestuur over subjectieve rechten van een burger, kan bezwaarlijk haar oordeel onderbouwen op grond van feiten die niet aanwijsbaar zijn in het administratief dossier en die aan geen enkele tegenspraak onderworpen werden. Verzoeker herneemt zijn kritiek en meent dat er sprake is van pejoratief en denigrerend woordgebruik, hetgeen wijst op vooringenomenheid en gebrek aan neutraliteit. De Raad van State kan zich vanzelfsprekend niet in de plaats stellen van de beroepsinstantie, doch kan toetsen, op grond van de gegevens die in het administratief dossier aangeleverd worden – en enkel op deze gegevens waarop in rechte acht kan geslagen worden – of de aangevoerde weigeringsgronden aanwezig zijn en steun vinden in het zeer mager administratief dossier. Het herhaaldelijk doch zeker niet overdreven beroep dat hij reeds deed op de rechtsfiguur van openbaarheid van bestuur gaf nooit aanleiding tot enige beslissing waarbij hij gekwalificeerd werd als een rechtsmisbruiker. Het identificeren van kennelijke onredelijkheid met rechtsmisbruik illustreert het gebrek aan neutraliteit bij de besluitvorming. De bestreden beslissing “compromitteert de regel dat het openbaar ambt zich dient te organiseren om in alle omstandigheden de uitoefening van een grondwettelijk verankerd recht mogelijk te maken en hangt in haar overwegingen een beeld op van de burger welke, zonder enig objectief of objectiveerbaar bewijs, ten laste wordt gelegd dat hij zijn grondwettelijk verankerd recht onredelijk uitoefent”.

Beoordeling

23. De kritiek in de drie middelen is beperkt tot de beoordeling van het onderdeel 5 van de bestreden beslissing, dat betrekking heeft op de “onder

nummer 20 gevraagde werfverslagen”. Het beroep wordt, wat deze documenten betreft, ongegrond verklaard op basis van de volgende motivering:

“De stad Landen laat in haar toelichting aan de beroepsinstantie weten dat zij het verzoek voor een afschrift van alle werfverslagen een onredelijk verzoek acht. Het betreft immers een groot aantal documenten die één voor één moeten worden gescreend op eventueel van toepassing zijnde uitzonderingsgronden. Sowieso staan in alle werfverslagen gegevens die de persoonlijke levenssfeer raken (persoonsnamen, gsmnummers, mailadressen,...), zodat alle betrokkenen moeten worden aangeschreven om na te gaan of ze toestemming geven tot openbaarmaking. Voor sommige verslagen gaat het soms over meer dan 25 te contacteren personen.

En naar gelang de werken vorderen, veranderen ook de tewerkgestelde firma's en tevens de in het verslag vermelde vertegenwoordigers, zodat er enorm veel personen moeten worden gecontacteerd voor hun toestemming. Vervolgens moeten de stukken worden geanonimiseerd en terug ingescand wat een enorme werklast met zich meebrengt. De administratieve werklast voor dit onderdeel alleen al wordt op ongeveer een volledige werkweek van 1 personeelslid geschat.

Bij de stad Landen is verzoeker trouwens vaste klant: de laatste 6 maanden diende verzoeker in het kader van openbaarheid van bestuur maar liefst 39 verzoeken in. Elk verzoek telt bovendien gemiddeld 15 onderdelen, waarin telkens 1 of meerdere documenten worden opgevraagd. Veel van zijn vragen zijn voor de dienst Omgeving, die momenteel kampt met een probleem van onderbezetting, waardoor de stad er niet meer in slaagt om de verzoeken van de heer Peeters tijdig te kunnen beantwoorden. Vaak worden ook oude documenten opgevraagd die niet gedigitaliseerd zijn en eerst moeten worden opgezocht in het archief, vervolgens gescreend en eventueel, na weigering van de opgevraagde toestemming, geanonimiseerd, indien een gedeeltelijke openbaarmaking mogelijk is en tot slot gedigitaliseerd. Eén verzoek van de heer Peeters neemt dan ook gemiddeld 1 à 2 volle werkdagen in beslag, wat ontegensprekelijk een enorme belasting is die de normale werking van de reeds onderbezette dienst Omgeving in het gedrang brengt.

De beroepsinstantie onderzoekt dan ook de vraag of in casu de grens van de onredelijkheid is overschreden. Het verbod van rechtsmisbruik vormt een algemeen rechtsbeginsel dat volgens de rechtspraak en rechtsleer de uitoefening van een recht is, niet alleen met het enkele opzet te schaden, maar ook het uitoefenen van dat recht op een wijze die kennelijk de grenzen te buiten gaat van de normale uitoefening van dit recht door een voorzichtig en bezorgd persoon (ter goeder trouw). De gevolgen van de uitoefening van een recht mogen niet in onevenredigheid zijn met de voordelen voor degene die het recht uitoefent. Dit betreft een belangenafweging, waarmee uitermate voorzichtig moet worden omgesprongen. Het misbruik van recht is een uitzonderingsgrond die onder toepassing van artikel II.33 van het Bestuursdecreet kan worden ingeroepen en die de aanvraag tot openbaarmaking 'kennelijk onredelijk' maakt. Het aannemen van rechtsmisbruik in hoofde van de beroeper en bijgevolg de

uitzonderingsbepaling van artikel II.33 Bestuursdecreet toepassen moet restrictief worden geïnterpreteerd.

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 om gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van een bepaalde bestuursinstantie betreffende aangelegenheden die hij zich ter harte heeft genomen, na te gaan. Hij is er echter niet van ontslagen om zijn recht op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen. Het belang dat de beroeper bij de uitoefening van zijn recht heeft, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de desbetreffende bestuursinstantie.

Artikel II.40, §3, eerste lid Bestuursdecreet bepaalt dat een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn of dat het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang niet kennelijk onredelijk zou kunnen zijn. Het komt een instantie of een beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken. Zoals reeds blijkt uit de beslissingspraktijk van de beroepsinstantie, kan dit echter geen vrijgeleide zijn om systematisch tal van documenten aan te vragen waardoor een onredelijke continue overlast ontstaat voor een instantie waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

De beroepsinstantie stelt vast dat het aantal verzoeken van beroeper enorm hoog oploopt. De heer Peeters diende immers bij de stad Landen alleen al 39 verzoeken op 6 maanden tijd in, wat bijna 7 verzoeken per maand betekent. Wetende dat hij per verzoek gemiddeld 15 bestuursdocumenten opvraagt, zodat de bestede arbeidsduur per verzoek soms oploopt tot gemiddeld 1 à 2 werkdagen, resulteert dit al gauw in een werkduur van gemiddeld 10,5 werkdagen per maand. Met slechts een gemiddelde van 22 werkdagen in de maand dient de stad Landen met andere woorden 1 personeelslid bijna 50% in te zetten enkel en alleen om de verzoeken van de heer Peeters te beantwoorden. Aangezien dergelijke verzoeken in het kader van openbaarheid van bestuur bovenop de reguliere dagtaak komen, zorgt dit groot aantal verzoeken van slechts 1 burger dan ook voor een extra werklust die de normale werking van het stadsbestuur in het gedrang brengt. Bovendien toont beroeper geen begrip voor de uitzonderlijke nood situatie waar ons land ingevolge de COVID pandemie onverwacht is in terecht gekomen. Tot op heden geldt nog steeds het verplicht telewerken in het hele land, wat opzoekacties van oude, niet gedigitaliseerde documenten in het archief uiteraard vertraagt. Een beslissing van de stad Landen waarin omwille van de opgelegde COVID-maatregelen een verlenging van de beslistermijn wordt aangekondigd, wordt door beroeper onthaald als drogreden en meteen aangevochten bij de beroepsinstantie.

Waar de beroepsinstantie in 2020 in totaal 14 beroepen ontving van de heer Peeters tegen de beslissingen van de stad Landen, staat de teller medio maart 2021 voor de beroepen van de heer Peeters reeds op 13. In de gegeven omstandigheden kan de beroepsinstantie dan ook niet anders dan

concluderen dat de stad Landen terecht de onredelijkheid van het verzoek in casu inroept en dat het voordeel van de informatie die beroeper bekomt kennelijk niet opweegt tegen de last die zijn verzoek veroorzaakt voor de werking van de overheidsinstantie. Hoewel iedere burger het recht heeft de nodige informatie te verzamelen, is uit voormelde cijfers gebleken dat de redelijke verhouding tussen de uitoefening van dit recht door de heer Peeters en de gevolgen hiervan voor de werking van de stad Landen ver zoek is. De beroepsinstantie dient in de gegeven omstandigheden het beroep wat dit onderdeel betreft dan ook ongegrond te verklaren”.

24. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134”.

25. Het Grondwettelijk Hof heeft uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert, afgeleid dat de grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (GwH 25 maart 1997, nr. 17/97, B.2.1 en 2.2; GwH 15 september 2004, nr. 150/2004, B.3.2).

26. Artikel 32 van de Grondwet wordt thans verder geconcretiseerd in artikel II.26 van het bestuursdecreet.

Luidens deze bepaling regelt hoofdstuk 3 ‘Toegang tot bestuursdocumenten’ van titel II van het bestuursdecreet het recht om bestuursdocumenten te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, vermeld in artikel 32 van de Grondwet, om uitleg te krijgen bij bestuursdocumenten en om persoonsgegevens in bestuursdocumenten te laten verbeteren.

Artikel II.31, eerste lid, van het bestuursdecreet voorziet in een principieel recht op openbaarmaking:

“De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, zijn verplicht aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen”.

Artikel II.40 van het bestuursdecreet bepaalt dat de aanvrager geen belang hoeft aan te tonen tenzij het om “de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard” gaat.

27. Onder titel II, hoofdstuk 3, afdeling 3 van het bestuursdecreet worden de uitzonderingen op dit recht geregeld.

Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan de grondslag vormen om aan een bestuurd systeem systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren.

Het te dezen toepasselijke artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet bepaalt onder meer dat de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag mogen afwijzen als de aanvraag kennelijk onredelijk blijkt, tenzij het belang van de openbaarheid primeert. De decreetgever verplicht niet deze uitzonderingsgrond in te roepen.

Wordt deze uitzonderingsgrond ingeroepen dan mag dat alleen “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, nr. 1656/1, 56).

28. Artikel II.42 van het bestuursdecreet bepaalt dat, als de aanvraag kennelijk onredelijk is, de overheidsinstantie, vermeld in artikel II.28, § 1, van het

bestuursdecreet, zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen twintig kalenderdagen, de aanvrager verzoekt om zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen:

“Indien de aanvraag kennelijk onredelijk is [...], dan is de overheid verplicht om eerst aan de aanvrager te vragen om zijn of haar verzoek opnieuw te formuleren. Gaat de aanvrager hier niet op in of is de aanvraag opnieuw kennelijk onredelijk [...], dan kan de aanvraag op grond van deze bepaling worden afgewezen. In dit geval is het immers duidelijk dat de aanvrager manifest misbruik maakt van zijn recht. Dit is het geval wanneer het verzoek niet de verkrijging van informatie, maar de desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst beoogt, bijvoorbeeld als burgers de overheid blijven bestoken met aanvragen of uitzonderlijk veel bestuursdocumenten aanvragen enzovoort, zodat de uitoefening van het grondrecht door één burger uiteindelijk niet meer in verhouding staat tot de werklast voor de overheid” (*Parl.St.* VI.Parl 2017-18, nr. 1656/1, 56).

Anders dan verzoeker dat ziet, geldt de verplichting uit artikel II.33 van het bestuursdecreet om een herformulering van de eerste - door de eerste tussenkomende partij naderhand uitdrukkelijk kennelijk onredelijk bevonden - aanvraag te verzoeken, enkel voor de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, van het bestuursdecreet.

Deze decretale verplichting om in voorkomend geval een verzoek tot herformulering van de eerste aanvraag te richten aan de burger geldt met andere woorden niet voor de beroepsinstantie. Ook niet, wanneer zoals in dit geval, de tweede tussenkomende partij heeft nagelaten een uitdrukkelijke beslissing te nemen over de initiële aanvraag van verzoeker die aldus een verzoek van de tweede tussenkomende partij tot herformulering van zijn aanvraag werd ontzegd.

De beroepsinstantie had in dit geval ook niet de mogelijkheid om, op grond van artikel II.50, § 1, vierde lid, van het bestuursdecreet, de aanvrager zelf te verzoeken om zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen. De oorspronkelijke aanvraag tot openbaarmaking van verzoeker werd immers niet door de tweede tussenkomende partij uitdrukkelijk afgewezen omdat ze kennelijk onredelijk werd bevonden zonder dat zij voordien om specificatie of vervollediging heeft gevraagd.

29. Uit de bestreden beslissing, wat betreft het onderdeel 5 van de initiële aanvraag van verzoeker, kan worden opgemaakt dat de beroepsinstantie, die besluit “dat de redelijke verhouding tussen de uitoefening van dit recht [de nodige informatie te verzamelen] door [verzoeker] en de gevolgen hiervan voor de werking van de stad Landen ver zoek is”, het beroep en dus dat specifieke onderdeel van de initiële aanvraag van verzoeker afwijst op grond van kennelijke onredelijkheid van de aanvraag van verzoeker als bedoeld in artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet.

De beroepsinstantie laat wel na om, na dit besluit, na te gaan, zoals bepaald in artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet, of “het belang van de openbaarheid primeert” in dit geval of niet.

30. Uit de motivering van de bestreden beslissing, wat betreft de ongegrondverklaring van onderdeel 5 van de initiële aanvraag van verzoeker, komt naar voor dat de beroepsinstantie dat onderdeel van de aanvraag als kennelijk onredelijk bestempelt, om drie redenen:

- het hoog aantal verzoeken (39) om openbaarheid van bestuursdocumenten bij de stad Landen, van gemiddeld 15 bestuursdocumenten per aanvraag die “soms” een tijdsbesteding “tot gemiddeld 1 à 2 werkdagen” vergt, die “dan ook voor een extra werklust [zorgt] die de normale werking van het stadsbestuur in het gedrang brengt”;
- het onbegrip van verzoeker “voor de uitzonderlijke noodsituatie waar ons land ingevolge de COVID pandemie onverwacht is in terecht gekomen”;
- het aantal beroepen van verzoeker bij de beroepsinstantie, meer bepaald 14 in 2020 en 13 in de eerste drie maanden van 2021.

31. Waar de beroepsinstantie de eerste tussenkomende partij volgt dat de aanvraag, althans onderdeel 5 ervan, kennelijk onredelijk is, geeft zij aan dat de opdracht voor de tweede tussenkomende partij met betrekking tot dat onderdeel van de aanvraag, omvangrijk is, maar wordt niet aangetoond dat die opdracht voor laatstgenoemde onredelijk zou zijn.

Om de redelijkheid van de opdracht te beoordelen, komen de omvang en slagkracht van de tweede tussenkomende partij en de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden voor de kwestieuze opdracht als essentieel voor. De bestreden beslissing zegt dan wel dat de eerste tussenkomende partij gezien het aantal verzoeken bij haar “1 personeelslid bijna 50%” moet inzetten “enkel en alleen om de verzoeken van [verzoeker] te beantwoorden”, maar gaat eraan voorbij dat het openbaarheidsverzoek gericht is tot de tweede tussenkomende partij en zegt niets over hoeveel mankracht voor de opdracht kan of moet worden ingezet door laatstgenoemde met betrekking tot de voorliggende vraag van verzoeker en evenmin over de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden voor deze opdracht van laatstgenoemde. Aangenomen dat de opdracht zou moeten worden uitgevoerd door het personeel van de eerste tussenkomende partij, dan zegt de bestreden beslissing weliswaar hoeveel mankracht zou moeten worden ingezet door de eerste tussenkomende partij, maar ze zegt niets over de inzetbaarheid van het aantal personeelsleden van de eerste tussenkomende partij voor deze opdracht. Dat de tweede tussenkomende partij, of in voorkomend geval de eerste tussenkomende partij, moet screenen op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke of decretale uitzonderingsgronden is eigen aan een verzoek tot openbaarmaking en toont op zich het onredelijk karakter ervan niet aan.

32. Waar de beroepsinstantie “de uitzonderlijke noodsituatie [...] ingevolge de COVID pandemie” die “opzoekacties van oude, niet gedigitaliseerde documenten in het archief uiteraard vertraagt” als tweede motief inroept, geeft zij andermaal te kennen dat de opdracht voor de tweede tussenkomende partij, in voorkomend geval de eerste tussenkomende partij, met betrekking tot dat onderdeel van de aanvraag, omvangrijk is, maar wordt andermaal niet aangetoond dat die opdracht onredelijk zou zijn.

Daargelaten de vraag of de werfverslagen waarvan verzoeker de openbaarmaking vraagt, al of niet “oude, niet gedigitaliseerde documenten in het archief” zouden zijn, maakt de bestreden beslissing de vertraging van die “opzoekacties” bij de eerste tussenkomende partij geenszins concreet. Het aansluitende argument dat verzoeker “een verlenging van de beslistermijn” onthaalt als een drogreden en meteen aanvecht bij de beroepsinstantie, is in dit

geval niet dienend vermits uit het administratief dossier niet blijkt dat de tweede tussenkomende partij beslist heeft om de beslissingstermijn te verlengen en het administratief beroep van verzoeker bij de beroepsinstantie het gebrek aan beslissing van de laatstgenoemde tot voorwerp heeft.

33. Waar de beroepsinstantie het aantal beroepen van verzoeker bij haar in 2020 (“in totaal 14”) en in de eerste drie maanden van 2021 (“reeds [...] 13”) aanvoert, geeft zij te kennen dat haar opdracht om de beroepen van verzoeker te beoordelen omvangrijk is, maar wordt niet aangetoond dat die opdracht ook onredelijk zou zijn.

De bestreden beslissing zegt dan wel dat verzoeker in een bepaalde periode een welbepaald aantal administratieve beroepen “tegen de beslissingen van de stad Landen” heeft ingesteld, maar dat aantal beroepen toont op zich niet aan dat verzoeker manifest misbruik maakt van zijn grondrecht, *in casu* het recht om administratief beroep in te stellen tegen een ongunstige beslissing of de ontstentenis van een beslissing, of dat verzoeker niet beoogt informatie te verkrijgen maar wel de desorganisatie of verstoring van de werking van de beroepsinstantie. Zonder concrete elementen die verband houden met de desorganisatie of verstoring van de werking van de beroepsinstantie, toont de bestreden beslissing niet aan dat de uitoefening van het grondrecht op openbaarmaking van bestuursdocumenten door verzoeker niet (meer) in verhouding staat tot de werklast van de beroepsinstantie. In zoverre dat argument wordt aangewend in de bestreden beslissing om te besluiten “dat de redelijke verhouding tussen de uitoefening van dit recht door [verzoeker] en de gevolgen hiervan voor de werking van de stad Landen ver zoek is”, is het niet dienend aangezien verzoeker zijn openbaarheidsaanvraag heeft ingediend bij de tweede tussenkomende partij. Aangenomen dat de opdracht tot de door verzoeker gevraagde openbaarmaking moet uitgevoerd worden door het personeel van de eerste tussenkomende partij, volgt uit wat voorafgaat dat het onredelijk karakter van het verzoek tot openbaarmaking van verzoeker niet is aangetoond.

34. Het derde middel, in zoverre de schending wordt aangevoerd van artikel II.33 van het bestuursdecreet, is in de aangegeven mate gegrond.

35. De overige middelen kunnen niet tot een ruimere vernietiging leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt “het besluit van 24 maart 2021, genomen te Brussel door de Beroepsinstantie - inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie - Afdeling openbaarheid van bestuur - en waarbij - na beraadslaging - de Beroepsinstantie besloot dat het beroep van verzoekende partij dd. 01 februari 2021 wegens het uitblijven van een beslissing van het Autonoom Gemeentebedrijf van de Stad Landen als zijnde ontvankelijk, deels als zijnde ongegrond en deels als zijnde gegrond dient beschouwd te worden” in zoverre het beroep van verzoeker wat betreft onderdeel 5 ongegrond wordt verklaard.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de gedeeltelijk vernietigde beslissing.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig maart tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams