

Vlaamse overheid

Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
afdeling openbaarheid van bestuur

Havenlaan 88, bus 20

1000 BRUSSEL

T : 02 553 57 25

Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2018/55

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijke verzoek bij mailbericht d.d. 10 januari 2018 van ■■■, gericht aan de stadssecretaris van de stad Antwerpen, waarbij werd verzocht om een (digitaal) afschrift te verlenen van de volgende documenten (naar aanleiding van bezoeken van medewerkers van de stadsdiensten op de terreinen van verzoeker, ■■■):

- “- de opdrachten gegeven aan deze medewerkers, miv de interne geschreven communicatie tussen verschillende stadsdiensten en de werkbonden aan de medewerkers.*
- alle verslagen en communicatie nav deze bezoeken door de verschillende stadsdiensten.*
- alle genomen foto's.*
- zijn er nog andere bezoeken geweest van uw diensten? Indien ja, vernemen wij graag wanneer en door wie, en ook dezelfde informatie als hierboven gevraagd m.b.t. deze bezoeken.”;*

Gelet op de weigeringsbeslissing van de stadssecretaris van de stad Antwerpen d.d. 26 januari 2018;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ bij mailbericht d.d. 25 februari 2018 tegen voormelde weigeringsbeslissing;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 26 februari 2018;

Gelet op de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 23 maart 2018 tot verlenging van de termijn om uitspraak te doen over het beroepschrift overeenkomstig artikel 24, §1, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Overwegende dat de bestreden beslissing d.d. 26 januari 2018 melding maakt van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel 35, lid 1 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna Openbaarheidsdecreet); dat bij mailbericht d.d. 25 februari 2018 beroep werd aangetekend en dat dit bijgevolg binnen de decretaal voorgeschreven termijn van dertig dagen is gebeurd; dat het ingediende beroepsschrift dan ook tijdig werd ingediend; dat het beroep bijgevolg **ontvankelijk** is;

Wat de gegrondheid betreft:

Overwegende dat overeenkomstig artikel 7, tweede lid van het Openbaarheidsdecreet het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten;

Overwegende dat de openbaarmaking slechts geweigerd kan worden, mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 15 van het Openbaarheidsdecreet;

Overwegende dat in het oorspronkelijk verzoek aan de stadssecretaris werd verzocht om een afschrift van de volgende documenten (naar aanleiding van bezoeken van medewerkers van de stadsdiensten op de terreinen van verzoeker, [REDACTED]): - de opdrachten gegeven aan deze medewerkers, miv de interne geschreven communicatie tussen verschillende stadsdiensten en de werkbonden aan de medewerkers; - alle verslagen en communicatie n.a.v. deze bezoeken door de verschillende stadsdiensten.- alle genomen foto's; - zijn er nog andere bezoeken geweest van uw diensten? Indien ja, vernemen wij graag wanneer en door wie, en ook dezelfde informatie als hierboven gevraagd m.b.t. deze bezoeken; dat de stadssecretaris deze openbaarmaking heeft geweigerd op grond van artikel 14, 4° Openbaarheidsdecreet; dat [REDACTED] in zijn beroepsschrift stelt dat deze motivatie niet terecht is;

Overwegende dat de beroepsinstantie, om met kennis van zaken te kunnen oordelen, bij mailberichten d.d. 27 februari en 7 en 28 maart 2018 de stadssecretaris om nadere toelichting heeft gevraagd en bij mailberichten d.d. 6, 7 en 28 maart 2018 nadere toelichting en de beschikbare bestuursdocumenten mocht ontvangen;

Overwegende dat het thans aan de beroepsinstantie toekomt om zich uit te spreken over de gegrondheid van het ingestelde beroep;

Overwegende dat in de toelichting aan de beroepsinstantie de stad het kader heeft aangegeven op grond waarvan werd overgegaan tot de weigering van de openbaarmaking van de gevraagde documenten; dat de stad meer bepaald aangeeft dat met een besluit van 27 november 2017 de gemeenteraad heeft beslist om de erfpachtovereenkomst tussen de stad Antwerpen (erfpachtgever) en [REDACTED] (erfpachter) te beëindigen met het in acht nemen van een opzegtermijn van 30 dagen; dat de opzeg werd gegeven omdat tijdens de

aangeschreven instantie over het bestuursdocument beschikt; dat de beroepsinstantie bijgevolg redelijkerwijze van oordeel is dat er m.b.t. de gevraagde schriftelijke opdrachten of werkbonnen geen sprake is van een bestuursdocument in de zin van artikel 3, 4° van het Openbaarheidsdecreet; dat het beroep bijgevolg, m.b.t. de gevraagde schriftelijke opdrachten of werkbonnen, als **ongegron**d moet worden beschouwd;

Overwegende dat op grond van de ingeroepen uitzonderingsgrond, meer bepaald artikel 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet, een aanvraag tot openbaarmaking kan worden afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen; dat het om een relatieve uitzonderingsgrond gaat; dat eerst moet worden onderzocht of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt; dat, als er belangenschade is, het te beschermen belang vervolgens moet worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid; dat de openbaarmaking enkel mag worden bevolen als daarmee een hoger algemeen belang wordt gediend dat zwaarder doorweegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang;

Overwegende dat de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet het eerlijk verloop van de rechtspleging wil vrijwaren; dat een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces het beginsel van de “gelijkheid der wapens in een proces” is; dat het beginsel van de wapengelijkheid inhoudt dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij; dat de bestaansreden van de geciteerde uitzonderingsgrond vooral daarin gelegen is, te verhinderen dat de openbaarheid van bestuur waaraan één partij onderworpen is, afbreuk doet aan de wapengelijkheid; dat zonder deze uitzonderingsgrond één partij op grond van de openbaarheid van bestuur zou kunnen worden verplicht stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) zouden kunnen pleiten, daar waar de andere partij enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden; dat de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4° een correctief op de openbaarheid is om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) wordt uitgespeeld;

Overwegende dat de bedoelde uitzonderingsgrond niet op een abstracte manier mag worden ingeroepen; dat concreet moet worden aangetoond dat de gevraagde bestuursdocumenten verband houden met een bestaand rechtsgeding en tegen een bestuursinstantie kunnen worden aangewend;

Overwegende dat het Openbaarheidsdecreet, voor wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, een onderscheid maakt naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op milieu-informatie dan wel op andere informatie; dat artikel 3, 5° van het Openbaarheidsdecreet gedetailleerd opsomt wat onder milieu-informatie moet verstaan worden; dat voor milieu-informatie dezelfde uitzonderingsgrond als vermeld in artikel 14, 4° wordt bepaald in het Openbaarheidsdecreet, meer bepaald in artikel 15, §1, 8° Openbaarheidsdecreet; dat beide uitzonderingsgronden een relatief karakter hebben en dat het bijgevolg, in casu, voor wat betreft de

beoordeling van de toepassing van voormelde uitzonderingsgrond niet uitmaakt of het gaat om al dan niet milieu-informatie;

Overwegende dat de beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat het voorwerp van het openbaarheidsverzoek betrekking heeft op de hierboven vermelde lopende procedure voor de Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen; dat, zoals hoger vermeld, het belang van de uitzonderingsgrond van artikel 14, 4° van het Openbaarheidsdecreet gelegen is in de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te verkrijgen;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat op het moment van de beslissing van de stadssecretaris d.d. 26 januari 2018 er nog geen bestaand rechtsgeding was, vermits de procedure pas werd ingeleid bij dagvaarding d.d. 1 februari 2018 om te verschijnen op de inleidingszitting van 14 februari 2018; dat evenwel de beroepsinstantie in het kader van het beroep rekening moet houden met de feitelijke gegevens die voorhanden zijn op het ogenblik van de beslissing in beroep; dat de beroepsinstantie van de stad mocht vernemen dat, namens de stad ondertussen conclusies werden neergelegd met bijhorende stukken, waaronder het verslag met foto's van 3 januari 2018, de mailberichten van 22 december 2017 en van 3 en 5 januari 2018; dat deze documenten bijgevolg reeds bekend zijn aan de beroeper op grond van de regels in het Gerechtelijk Wetboek (artikelen 736-737); dat de beroepsinstantie redelijkerwijze thans niet inziet op welke wijze de openbaarmaking van deze documenten afbreuk zou doen aan het belang dat beschermd wordt door artikel 14, 4° Openbaarheidsdecreet; dat bovendien, vermits de beroeper reeds beschikt over deze documenten door neerlegging van deze documenten als stuk in de lopende procedure, de beroepsinstantie van oordeel is dat het beroep, wat deze documenten betreft, **zonder voorwerp** is geworden;

Overwegende dat de stad aan de beroepsinstantie eveneens heeft toegelicht dat het draaiboek over de verzorging van de varkens niet in de lopende gerechtelijke procedure werd neergelegd omdat dit niet als nuttig werd beschouwd in de gerechtelijke procedure; dat het, naar oordeel van de stad, immers slechts een plan van aanpak voor de stad, om de verzorging van de 58 varkens en andere dieren op te nemen indien ■■■■ daarvoor in gebreke zou blijven, bevat; dat de beroepsinstantie redelijkerwijze, mede gelet op de hiervoor vermelde toelichting van de stad - niet inzielt op welke wijze de openbaarmaking van dit "Draaiboek verzorging varkens Stadsboerderij" een risico op een aantasting van het verloop van een eerlijk proces zou uitmaken; dat bijgevolg m.b.t. de weigering tot openbaarmaking van dit draaiboek artikel 14, 4° Openbaarheidsdecreet niet kan worden ingeroepen;

Overwegende dat de stad in haar toelichting aan de beroepsinstantie evenwel bijkomend heeft opgeworpen dat, indien de beroepsinstantie van oordeel zou zijn dat de documenten moeten worden vrijgegeven, de stad van oordeel is dat de namen van de betrokken ambtenaren niet mogen worden vrijgegeven op grond van artikel 13, 2° Openbaarheidsdecreet;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat dit draaiboek namen, gsm-nummers en woonplaats van bepaalde ambtenaren, de naam en gsm-nummer van een vrijwilliger en de naam en telefoonnummer van een contactpersoon bij Natuurpunt, omvat; dat de beroepsinstantie van oordeel is dat deze informatie niet als milieu-informatie kan worden beschouwd;

////////////////////////////////////

Overwegende dat artikel 13, 2° van het Openbaarheidsdecreet bepaalt dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, afwijst indien de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;

Overwegende dat, 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, de in artikel 13, 2° van het Openbaarheidsdecreet bedoelde uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect vertoont; dat de decreetgever weliswaar van oordeel was dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar er desondanks op wijst dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Parl. St. VI.Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 25);

Overwegende dat overeenkomstig artikel 32 van de Grondwet eenieder het recht heeft 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; dat artikel 32 van de Grondwet daarmee aan eenieder het basisrecht verleent om elk bestuursdocument te raadplegen; dat voormeld Grondwetsartikel de mogelijkheid voorziet voor de decreetgever om hier uitzonderingen op te bepalen; dat overeenkomstig de gewone interpretatieregels, de uitzonderingen op de algemene regel van het inzagerecht beperkend moeten worden uitgelegd en dat een weigering in beginsel concreet moet worden verantwoord (RvS nr. 234.609 van 2 mei 2016, Dumortier, nrs. 9 en 10; RvS nr. 215.506 van 3 oktober 2011, Baumwald, nrs. 7 en 8); dat dit trouwens wordt bevestigd in artikel 10 van het Openbaarheidsdecreet, dat bepaalt dat de uitzonderingsgronden geval per geval restrictief worden uitgelegd;

Overwegende dat om een beroep te doen op de uitzonderingsgrond van artikel 13, 2° van het Openbaarheidsdecreet, een bestuursinstantie in concreto zorgvuldig moet onderzoeken en vervolgens motiveren of de aanwezigheid van de gegevens afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en bijgevolg een uitzondering kan vormen op het recht op de openbaarheid van bestuursdocumenten; dat dit moet gebeuren met verwijzing naar de specifieke gegevens eigen aan de zaak en dat het bijgevolg niet volstaat om die uitzonderingsgrond op abstracte wijze in te roepen om de openbaarmaking te weigeren (RvS nr. 234.609, 2 mei 2016, Dumortier, nrs. 11 en 16);

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat niet alle persoonsgegevens beschermingswaardig zijn overeenkomstig artikel 13, 2° Openbaarheidsdecreet; dat niet elke vermelding van een naam van een natuurlijke persoon dient te worden aangemerkt als informatie betreffende de persoonlijke levenssfeer, laat staan dat deze hier afbreuk aan zou doen; dat het niet is omdat gegevens "betrekking hebben" op de persoonlijke levenssfeer, dat hiermee automatisch de persoonlijke levenssfeer wordt aangetast (RvS nr. 234.609 van 2 mei 2016, Dumortier, nr. 21.2); dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de namen van de betrokken ambtenaren en de gsm-nummers indien het gaat over een gsm-nummer die enkel gebruikt wordt voor de beroepsbezigheid (d.i. "werkgsm"), geen gegevens zijn die behoren tot de persoonlijke levenssfeer, vermits deze gegevens verband houden met de professionele

////////////////////////////////////

activiteit van de betrokkenen; dat de beroepsinstantie immers vaststelt dat de vermelding van de namen en de nummers van de “werksgsm” van die natuurlijke personen kadert binnen hun professionele bezigheden en dat de beroepsinstantie niet inzielt op welke manier in casu de openbaarmaking van die gegevens afbreuk zou doen aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer; dat in het draaiboek ook de naam en het telefoonnummers van de contactpersoon van Natuurpunt Antwerpen Noord wordt vermeld; dat deze gegevens ook te vinden zijn op het internet zodat de beroepsinstantie redelijkerwijze evenmin inzielt op welke wijze in casu de openbaarmaking van deze gegevens afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon; dat in het draaiboek echter ook de naam en het gsm-nummer van een vrijwilliger, alsook het thuisadres van een ambtenaar worden vermeld; dat deze gegevens volgens het oordeel van de beroepsinstantie ontegensprekelijk behoren tot het privéleven van de betrokkene; dat het privéleven de kern vormt 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); dat het openbaar maken van deze gegevens aldus betrekking heeft 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 13, 2° van het Openbaarheidsdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS nr. 234.609 dd. 2 mei 2016); dat de vrijgave van deze gegevens afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen; dat deze gegevens dan ook moet worden afgeschermd in toepassing van artikel 13, 2° van het Openbaarheidsdecreet; dat artikel 9 van het Openbaarheidsdecreet de mogelijkheid biedt om tot een gedeeltelijke openbaarmaking over te gaan; dat de regel van gedeeltelijke openbaarmaking in redelijkheid moet worden opgevat en toegepast; dat het niet de bedoeling is dat zin per zin wordt beoordeeld wat gedeeltelijk openbaar kan worden gemaakt; dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de gedeeltelijke openbaarmaking in casu van toepassing is; dat artikel 13, 2° van het Openbaarheidsdecreet evenwel de mogelijkheid voorziet om alsnog de openbaarheid te bekomen, mits toestemming van de betrokkenen wiens gegevens behoren tot zijn of haar persoonlijke levenssfeer; dat de beroepsinstantie evenwel in casu hiervan afziet;

Na beraadslaging,

Het beroepschrift van [REDACTED], tegen de weigeringsbeslissing van de stadssecretaris van de stad Antwerpen, wordt als ontvankelijk en deels gegrond, deels zonder voorwerp beschouwd.

Bijgevolg dient het “Draaiboek verzorging varkens Stadsboerderij” openbaar te worden gemaakt door er een afschrift van te verstrekken aan verzoeker onder voorbehoud dat de vermelde gsm-nummers van de betrokken ambtenaren louter gebruikt worden in het kader van hun beroepsbezigheid en mits schrapping van de naam en het gsm-nummer van de vermelde vrijwilliger, alsook van het thuisadres van een ambtenaar.

Brussel, 4 april 2018

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter

////////////////////////////////////