

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](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2018/273

**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 van ■■■ d.d. 23 oktober 2018, gericht aan de stad Mechelen, waarbij werd verzocht om afschrift te verlenen van het jaarverslag 2017 Informatieveiligheid, zoals gebracht op het College van 13 juli 2018;

Gelet op de beslissing van de stad Mechelen d.d. 5 november 2018 waarbij afschrift van het jaarverslag 2017 Informatieveiligheid gedeeltelijk werd geweigerd;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ d.d. 6 november 2018 tegen de gedeeltelijke weigering van de stad Mechelen;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 7 november 2018;

***Wat de ontvankelijkheid betreft:***

Overwegende dat het oorspronkelijke verzoek tot openbaarmaking dateert van 23 oktober 2018; dat de in beroep aangevochten beslissing dateert van 5 november 2018; dat in deze beslissing de beroepstermijnen en –modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel 35 van het openbaarheidsdecreet, werden vermeld; dat het beroepschrift de datum draagt van 6 november 2018;

Overwegende dat daaruit volgt dat het beroep binnen de in artikel 22, lid 2 van het openbaarheidsdecreet gestelde termijn van 30 dagen is ingediend;

Overwegende dat het beroepschrift **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 voormeld decreet;

Overwegende dat beroeper in zijn oorspronkelijke aanvraag verzocht om afschrift te verlenen van het jaarverslag 2017 Informatieveiligheid, zoals gebracht op het College van 13 juli 2018.

Overwegende dat de stad Mechelen gedeeltelijk weigert; dat zij aan beroeper het jaarverslag bezorgd heeft met weglating van een aantal passages;

Overwegende dat de beroepsinstantie, om met kennis van zaken te kunnen oordelen, bij mailbericht dd. 7 november 2018, de stad Mechelen om toelichting heeft aangeschreven;

Overwegende dat de stad Mechelen bij mail van 13 november 2018 de beroepsinstantie heeft geïnformeerd en de betrokken documenten heeft overgemaakt; dat het thans aan de beroepsinstantie toekomt om ten gronde te oordelen;

Overwegende dat de stad Mechelen zich bij de beroepsinstantie beroept op artikel 14, 1° van het openbaarheidsdecreet, met name de bescherming van haar economisch en financieel belang, en niet op artikel 14, 3°, zoals per vergissing meegedeeld aan beroeper;

Overwegende dat de stad Mechelen stelt dat zij de afweging heeft gemaakt dat het belang van het openbaar maken van bepaalde IT-gevoelige informatie in het rapport (de zogenaamde 'vertrouwelijke bedrijfsinformatie') niet opweegt tegen de bescherming van het economisch en financieel belang van het bestuur; dat dit economisch en financieel belang erin bestaat dat de openbaarmaking van deze informatie het bestuur zeer kwetsbaar kan maken voor misbruik van deze informatie door hackers omdat het een aantal zwakheden van de IT-beveiliging van de stad Mechelen kan blootleggen; dat het voor zich spreekt dat iemand die inbreekt in de IT-infrastructuur van het bestuur zeer veel schade kan berokkenen, van gegevensdiefstal t.e.m. het platleggen van de operationele werking

Overwegende dat de stad Mechelen zich voor enkele passages beroept op artikel 13, 2° van het openbaarheidsdecreet: bescherming van de persoonlijke levenssfeer; dat de stad ook stelt dat de AVG/GDPR haar verplicht om de gepaste organisatorische en technische maatregelen te nemen om de persoonsgegevens te beveiligen en om de vertrouwelijkheid en integriteit van haar verwerkingssystemen en diensten te garanderen; dat het niet-vrijgeven van gevoelige IT-gegevens in dit kader past;

//

Overwegende dat artikel 13,2° van het openbaarheidsdecreet bepaalt dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking afwijst indien de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;

Overwegende dat artikel 22 van de Grondwet uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven waarborgt, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet; dat de bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel 13, 2° van het openbaarheidsdecreet bedoelde uitzonderingsgrond er precies in bestaat om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen;

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° 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 (Vlaams Parlement, Parl. St., 2002-2003, nr. 1732/1, blz.25); dat in casu de stad Mechelen in concreto zorgvuldig moest onderzoeken en vervolgens motiveren of de gevraagde gegevens afbreuk doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en bijgevolg een uitzondering kunnen 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 stad Mechelen per weggelaten passage een motivering voor de niet-openbaarmaking ervan meegeeft; dat het aan de beroepsinstantie toekomt om per passage te beoordelen of de ingeroepen uitzonderingsgrond voor de openbaarmaking gerechtvaardigd is;

Overwegende dat artikel 10 openbaarheidsdecreet bepaalt dat de in artikelen 11, 13, 14 en 15 bepaalde uitzonderingen geval per geval restrictief worden uitgelegd; dat hieronder per weggelaten passage eerst de motivering van de stad (verkort) weergegeven wordt, en de beoordeling daarvan door de beroepsinstantie;

Overwegende dat de stad Mechelen met betrekking tot de samenstelling van het informatieveiligheidsteam, waarvan de namen zijn weggelaten, stelt dat het hierbij om persoonsgegevens gaat, en dat bij het samenstellen van een informatieveiligheidsteam of -cel hoofdzakelijk de functie van de leden belangrijk is, en dat wie deze functies juist uitvoeren minder relevant is; dat de functie op zich zelfs de meest up to date informatie is, en dat de invulling van de functies kan steeds veranderen;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat hier enkel de namen van de betrokken medewerkers/functiehouders zijn weggelaten; dat ze van oordeel is dat de stelling van de stad Mechelen dat de namen er niet zozeer toe doen, maar wel welke functies de leden van het informatieveiligheidsteam uitoefenen, in het kader van een openbaarheidsverzoek irrelevant is; dat het openbaarheidsverzoek gericht is op het jaarverslag zoals het is, met de vermelding van de namen van de functiehouders op dat moment;

```

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

```

dat het feit dat de invulling van bepaalde functies kan evolueren, geen door het openbaarheidsdecreet voorziene uitzonderingsgrond is om de openbaarheid van deze informatie te weigeren.

Overwegende dat daarnaast door de stad wordt verwezen naar het feit dat het om persoonsgegevens gaat, en artikel 13, 2° openbaarheidsdecreet dus van toepassing is; dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de namen van de betrokken functiehouders zonder twijfel persoonsgegevens zijn; dat de Nederlandse Raad van State in zijn arrest van 31 januari 2018 geoordeeld heeft dat persoonsgegevens van medewerkers die gelet op hun functie niet in de openbaarheid komen (en daar dus ook niet bedacht op hoeven te zijn) niet mogen worden verstrekt in het kader van een openbaarheidsverzoek, aangezien dit afbreuk zou doen aan hun persoonlijke levenssfeer; dat deze redenering volgens de beroepsinstantie ook gevolgd kan worden voor de toepassing van de Vlaamse regelgeving inzake openbaarheid van bestuur;

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de leden van het informatieveiligheidsteam van de stad Mechelen niet per definitie een functie bekleden waarmee ze in de openbaarheid komen en die contact met burgers of externen impliceert; dat deze functies ook beperkt kunnen zijn tot een rol achter de schermen; dat bijgevolg geval per geval moet bekeken worden of de medewerker in kwestie een functie vervult waarmee hij/zij in de openbaarheid komt of niet; en dat er in het tweede geval sprake kan zijn van afbreuk aan de persoonlijke levenssfeer indien de betrokkene geen toestemming geeft voor de openbaarmaking;

Overwegende dat de stad Mechelen, na navraag van de beroepsinstantie, zoals voorzien in artikel 13, 2° openbaarheidsdecreet, aan de betrokken medewerkers heeft gevraagd of zij hun toestemming gaven voor de openbaarmaking van hun naam; dat de stad Mechelen per mail van 29 november 2018 liet weten dat er toestemming gegeven werd voor het openbaar maken van de naam van de algemeen directeur en van de schepen;

Overwegende dat de beroepsinstantie voor de overige namen is nagegaan of deze al dan niet openbaar op het internet terug te vinden zijn, met vermelding van hun functie; dat dit effectief het geval bleek te zijn voor het departementshoofd Personeel (o.a. terug te vinden in een online document van de stad dat publiek toegankelijk is), de eerste genoemde preventie-adviseur, en de beleids- en managementinformatie manager, die deze functie allebei op hun LinkedIn-profiel vermelden; dat aangezien de functie van deze medewerkers openbaar op het internet terug te vinden is, het openbaar maken van hun naam in het gevraagde document geen afbreuk meer kan doen aan hun persoonlijke levenssfeer;

Overwegende dat voor wat betreft de resultaten van de Phishing test door Audit Vlaanderen, die onleesbaar werden gemaakt, de stad Mechelen hierover stelt dat dit vertrouwelijke bedrijfsinformatie is, en dat ook Audit Vlaanderen van oordeel was dat het publiceren van de individuele resultaten (per gemeente) personen met slechte bedoelingen (bijvoorbeeld hackers) een beeld geeft van de zwakheden en sterktes van een organisatie, die daardoor gemakkelijker een aanval kunnen inzetten;

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat het openbaar maken van of, en zo ja, hoeveel medewerkers doorgeklikt hebben op een phishing mail en daarbij eventueel gevoelige gegevens hebben meegedeeld, inderdaad informatie is die een zeker risico met zich kan meebrengen, dat indien uit de

[illegible]



Overwegende dat wat betreft de resultaten van de netwerk vulnerability audit, ook hierover de stad Mechelen stelt dat het niet opportuun is om haar zwakheden en sterktes prijs te geven; dat dit het voor eventuele hackers of andere personen met slechte bedoelingen alleen maar makkelijker maakt om te weten met welke aanval en tactiek ze al dan niet het meest kans op slagen hebben; dat informatieveiligheid en gegevensbescherming zijn gebaseerd op risico analyses, waarbij ook een afweging moet gemaakt worden m.b.t. beschikbare budgetten;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat de hier weggelaten passage een zeer vage en niet-concrete samenvatting van de resultaten van de uitgevoerde audit bevat en de daarin opgenomen aanbevelingen; dat er geen specifieke tekortkomingen of aanbevelingen worden vermeld, en ook geen concrete voorstellen tot remediëring; dat de beroepsinstantie daarom niet inziet op welke manier de openbaarmaking van deze passage tot extra risico van hacking of andere netwerkaanvallen zou kunnen leiden:

Overwegende dat wat betreft de Disaster Recovery Test ICT, waarvan de uitgevoerde testen onleesbaar werden gemaakt, de stad Mechelen stelt dat welke testen er juist uitgevoerd werden, iets kunnen zeggen over hoe de netwerk infrastructuur is opgebouwd en functioneert, wat voor potentiële hackers zeer nuttige informatie kan zijn;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat hier inderdaad een aantal concrete testen op de infrastructuur van Mechelen (servers en Storage Area Network) beschreven worden, en het standpunt van de stad kan bijtreden dat dit cruciale informatie kan leveren aan potentiële hackers die tot een hoger risico van succesvolle hacking kan leiden; dat de beroepsinstantie hier dan ook meent dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de economische en financiële belangen van de stad bij een mogelijke cyberaanval op het netwerk;

Overwegende dat wat betreft de controle inzake de toegang tot dossiers Hof van Egmont, waarvan de conclusie onleesbaar gemaakt is, de stad Mechelen ook hier stelt dat het niet opportuun is om haar zwakheden en sterktes prijs te geven; dat dit het voor eventuele hackers of andere personen met slechte bedoelingen alleen maar makkelijker maakt om te weten met welke aanval en tactiek ze al dan niet het meest kans op slagen hebben;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat hier de conclusie van een controle van de toegangsrechten tot de woonzorgdossiers onleesbaar werd gemaakt; dat er een aantal vastgestelde 'anomalieën' worden vermeld, en dat er wordt aangegeven hoe men deze dient op te lossen; dat het hier gaat hier om concrete informatie over wie toegangsrechten heeft tot de dossiers of deze kan verlenen; dat bovendien uit navraag van de beroepsinstantie bij de stad blijkt dat medewerkers deze dossiers niet enkel via het interne netwerk, maar ook bijvoorbeeld via telewerken kunnen raadplegen, dat de beroepsinstantie de stad bijgevolg kan volgen dat het openbaar maken hiervan een extra risico op hacking of andere aanvallen met betrekking tot de woonzorgdossiers met zich mee kan brengen, met mogelijke schadeclaims vanwege de betrokken personen wiens dossier gehackt is tot gevolg, en dat het belang van de openbaarheid van deze informatie hier niet prevaleert op het economische of financieel belang van de stad en het Sociaal Huis Mechelen;

```

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

```

Overwegende dat wat betreft het hoofdstuk 'Register verwerkingsactiviteiten', waarbij de naam van een natuurlijke persoon onleesbaar werd gemaakt, de stad Mechelen stelt dat dit een persoonsgegeven betreft waarvoor de uitzonderingsgrond van artikel 13, 2° openbaarheidsdecreet geldt;

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat de naam van deze natuurlijke persoon zonder twijfel een persoonsgegeven is; dat navraag bij de stad Mechelen uitwees dat het een personeelslid van de stad betreft; dat de Nederlandse Raad van State in zijn arrest van 31 januari 2018 geoordeeld heeft dat persoonsgegevens van medewerkers die gelet op hun functie niet in de openbaarheid komen (en daar dus ook niet bedacht op hoeven te zijn) niet mogen worden verstrekt in het kader van een openbaarheidsverzoek, aangezien dit afbreuk zou doen aan hun persoonlijke levenssfeer; dat deze redenering volgens de beroepsinstantie ook gevolgd kan worden voor de toepassing van de Vlaamse regelgeving inzake openbaarheid van bestuur; dat de personeelsleden van de stad Mechelen niet per definitie een functie bekleden waarmee ze in de openbaarheid komen en die contact met burgers of externen impliceert; dat deze functies ook beperkt kunnen zijn tot een rol achter de schermen; dat bijgevolg geval per geval moet bekeken worden of de medewerker in kwestie een functie vervult waarmee hij/zij in de openbaarheid komt of niet, en dat er in het tweede geval sprake kan zijn van afbreuk aan de persoonlijke levenssfeer indien de betrokkene geen toestemming geeft voor de openbaarmaking.

Overwegende dat de stad Mechelen, na navraag door de beroepsinstantie, zoals voorzien in artikel 13, 2° openbaarheidsdecreet, aan de betrokkene gevraagd heeft of deze zijn toestemming geeft voor de openbaarmaking van zijn naam; dat de stad Mechelen per mail van 29 november 2018 liet weten dat er enkel toestemming gegeven werd voor het openbaar maken van de naam van de algemeen directeur en van de schepen, dus niet van de betrokken medewerker;

Overwegende dat onderzoek door de beroepsinstantie echter uitwees dat deze medewerker met zijn huidige functie bij de stad Mechelen openbaar op het internet terug te vinden is: dat hij deze zelf vermeldt in zijn LinkedIn-profiel; dat de beroepsinstantie bijgevolg concludeert dat de openbaarmaking van deze naam geen afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van betrokkene;

Overwegende dat, met betrekking tot het onderdeel ‘Wachtwoordbeleid’, waarvan een aantal vaststellingen in verband met het gebruik van wachtwoorden, en het gevolg dat daaraan gegeven werd, onleesbaar werd gemaakt de stad Mechelen ook hier stelt dat het niet opportuun is om haar zwakheden en sterktes prijs te geven; dat dit het voor eventuele hackers of andere personen met slechte bedoelingen alleen maar makkelijker maakt om te weten met welke aanval en tactiek ze al dan niet het meest kans op slagen hebben;

Overwegende dat de beroepsinstantie hierover van oordeel is dat, aangezien het concrete vaststellingen betreft met betrekking tot een aantal zwaktes van de toegang tot het netwerk, hier het economisch en financieel belang van de instantie wel prevaleert boven het belang van de openbaarheid, en dat deze passages bijgevolg terecht onleesbaar zijn gemaakt:

```

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

```

Overwegende dat met betrekking tot het onderdeel ‘Wifi bezoekersnet’, waarbij de vorige procedure om als bezoeker toegang te krijgen tot het wifi-netwerk, onleesbaar werd gemaakt, de stad Mechelen stelt dat dit vertrouwelijke bedrijfsinformatie betreft, en dat het om de vorige werkwijze gaat die niet meer van toepassing is.

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat, aangezien het om de vorige procedure gaat die toch niet meer van toepassing is, het openbaar maken van deze informatie bezwaarlijk kan leiden tot een economisch of financieel nadeel voor de stad dat boven het belang van de openbaarheid moet gesteld worden:

Overwegende dat wat betreft het onleesbaar maken van het nieuw wachtwoordbeleid, meer specifiek de informatie over de wachtwoorden van elke vergaderzaal voor de bezoekerswif, de stad Mechelen ook hier stelt dat het niet opportuun is om haar zwakheden en sterktes prijs te geven; dat dit het voor eventuele hackers of andere personen met slechte bedoelingen alleen maar makkelijker maakt om te weten met welke aanval en tactiek ze al dan niet het meest kans op slagen hebben;

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat het hier gaat om het beleid inzake de wachtwoorden voor de bezoekerswifi; dat men via deze wachtwoorden aan bezoekers toegang geeft tot het internet via de wifi van de stad; dat de stad Mechelen niet concreet aangeeft welke eventuele economische of financiële schade zij zou kunnen ondergaan door de weggelaten informatie openbaar te maken; dat de beroepsinstantie niet beschikt over informatie of gegevens om dit zelf te kunnen inschatten, en in casu niet inziet om welke schade dit zou kunnen gaan; dat door gebruik te maken van de bezoekerswifi, bezoekers/buitenstaanders per definitie beschikken over het wachtwoord van deze bezoekerswifi en dat zij dan persoonlijk kunnen ervaren welk beleid de stad hierbij hanteert;

Overwegende dat waar de beroepsinstantie kan onderschrijven dat het hacken van het netwerk van de stad of het Sociaal Huis van Mechelen tot financiële en/of economische schade kan leiden, zij echter niet inziet op welke manier het openbaar maken van de weggelaten informatie met betrekking tot de bezoekerswifi tot een substantieel groter risico op hacking zou kunnen leiden of potentiële hackers cruciale informatie zou geven om het netwerk effectief binnen te geraken.

Overwegende dat met betrekking tot het onderdeel 'Safer Party Zone', waarbij de naam van de securityfirma onleesbaar werd gemaakt de stad ook hierover stelt dat het er niet toe doet welke firma de ID Scan juist uitvoert, dat deze firma misschien ook verandert na verloop van tijd, en dat dit afhankelijk is van de overeenkomst die afgesloten geweest is;

Overwegende dat de beroepsinstantie van oordeel is dat deze argumenten in het kader van een openbaarheidsverzoek irrelevant zijn; dat het openbaarheidsverzoek gericht is op het jaarverslag zoals het is, met de vermelding van de firma die de ID Scan uitvoert op dat moment; dat het feit dat de aangestelde firma kan veranderen, geen door het openbaarheidsdecreet voorziene uitzonderingsgrond is om de openbaarheid van deze informatie te weigeren;

```

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

```

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat de meeste van de genoemde meldingen vaag omschreven zijn, zonder te vermelden wanneer, bij welke dienst of bij welke medewerker bepaalde feiten zich voordeden; dat daar waar de beroepsinstantie kan onderschrijven dat het hacken van het netwerk van de stad of het Sociaal Huis van Mechelen tot financiële en/of economische schade kan leiden, zij echter niet inziet op welke manier het openbaar maken van de meeste weggelaten informatie tot een substantieel groter risico op hacking zou kunnen leiden of potentiële hackers cruciale informatie zou geven om het netwerk effectief binnen te geraken;

Overwegende dat ook zonder het openbaar maken van deze meldingen, hackers of andere malafide personen natuurlijk ook inbraakpogingen kunnen doen op het netwerk of op een andere manier vertrouwelijke informatie kunnen proberen verkrijgen, en dat de stad niet aantoonbaar in hoeverre de openbaarmaking van deze resultaten tot welk extra risico leidt; dat de beroepsinstantie na afweging meent dat hier voor het merendeel van de weggelaten informatie het belang van de openbaarheid primeert; dat enkel voor wat betreft de weggelaten informatie in de tweede paragraaf, derde bolletje, en in de derde paragraaf, eerste bolletje, laatste zin, de beroepsinstantie van oordeel is dat deze dermate specifiek is dat ze inderdaad tot een groter risico met betrekking de daar weergegeven zwakke plekken, zou kunnen leiden, en de mogelijke schade voor de financiële of economische belangen hier prevaleert boven het belang van de openbaarheid;

Overwegende dat voor de overige onleesbaar gemaakte informatie de beroepsinstantie van oordeel is dat deze niet valt onder een uitzonderingsgrond van het openbaarheidsdecreet, ook niet onder een andere dan deze ingeroepen door de stad Mechelen;

pagina 9 van 10

