

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/2019/41

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

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

Gelet op het bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3 en artikel IV.275, eerste lid;

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 ■■■, bij faxbericht d.d. 24 december 2018, gericht aan de stad Landen, waarbij werd verzocht om inzage in en een (digitaal) afschrift te verlenen van 1) een “eensluidend uittreksel uit het Notulenboek van de Gemeenteraad van de opeenvolgende Besluiten waarbij sedert de inwerkingtreding van artikel 9 van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de Omgevingsvergunning tot op heden één of meerdere gemeentelijke omgevingsambtenaren door de Gemeenteraad aangewezen werden”, en 2) “in zoverre sedert de inwerkingtreding van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de Omgevingsvergunning cfr. artikel 9 § 3 het ambt van gemeentelijke omgevingsambtenaar werd uitgeoefend door de gemeentesecretaris en/of door een door de gemeentesecretaris aangewezen waarnemend gemeentelijk omgevingsambtenaar, te willen laten weten of de gemeentesecretaris dit Ambt in de Stad LANDEN cumuleerde met zijn functie als gemeentesecretaris en (...), in voorkomend geval, mij inzage en afschrift te verlenen van het Besluit van de Gemeentesecretaris waarbij hij een waarnemende gemeentelijke omgevingsambtenaar heeft aangewezen.”;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ d.d. 18 januari 2019, herhaald op 19 februari 2019, wegens het uitblijven van een beslissing van de stad Landen;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 19 februari 2019;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Op 24 december 2018 diende ■■■ een openbaarheidsverzoek in bij de stad Landen. Op 14 januari 2019, datum van het beroep, was de in artikel 20, §2 van het decreet van 26 maart 2004 bepaalde decretale

beslissingstermijn van 15 kalenderdagen voor de stad Landen verstreken, zonder dat verzoeker een beslissing van de stad had ontvangen, zodat in overeenstemming met artikel 22, derde lid, van het decreet van 26 maart 2004 de termijn om een beroep in te stellen, ingevolge het uitblijven van een tijdige beslissing, geen aanvang heeft genomen. Het beroep is bijgevolg tijdig.

De beroepsinstantie stelt vast dat de beslissing van de stadssecretaris waarvan een afschrift wordt gevraagd informatie van persoonlijke aard - waaronder wordt verstaan informatie die betrekking heeft op een beoordeling of een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbare natuurlijke persoon - bevat. Overeenkomstig artikel II.40, §3, 2e lid van het Bestuursdecreet moet voor de openbaarmaking van dergelijke informatie het vereiste belang worden aangetoond. De aanvrager moet immers aantonen dat hij rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie kan worden geraakt door ofwel 1° de informatie; 2° de beslissing waarop de informatie betrekking heeft en 3° de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, is opgesteld. De beroepsinstantie is van oordeel dat voor de betrokken informatie dit belang in casu niet wordt aangetoond en bovendien is de beroepsinstantie tevens van oordeel dat er geen dergelijk belang voorhanden is.

Overwegende dat de beroepsinstantie vaststelt dat ook in de beslissing van de gemeenteraad informatie van persoonlijke aard voorkomt. Hierbij is de beroepsinstantie echter van mening dat de beroeper wel belang heeft bij deze informatie vermits hij rechtstreeks en persoonlijk kan geraakt worden door de beslissing waarop de informatie betrekking heeft, meer bepaald de beslissing tot aanstelling als gemeentelijke omgevingsambtenaar.

Het ingediende beroep wordt dan ook **als gedeeltelijk ontvankelijk** beschouwd.

Wat de gegrondheid betreft:

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten. De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

Feiten

In het oorspronkelijk verzoek d.d. 24 december 2018 werd verzocht om inzage en (digitaal) afschrift van de besluiten van de gemeenteraad waarbij sedert de inwerkingtreding van artikel 9 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning één of meerder gemeentelijke omgevingsambtenaren werden aangewezen of dit werd toegewezen aan de gemeentesecretaris of een door hem aangewezen waarnemend gemeentelijke omgevingsambtenaar. De stad Landen heeft hierop niet gereageerd. Er werd beroep aangetekend tegen het uitblijven van een beslissing.

De beroepsinstantie heeft bij mailberichten d.d. 20 februari en 4 maart 2019 de stad Landen om nadere informatie en toelichting gevraagd. Dit werd ontvangen bij mailberichten d.d. 21 februari en 4 maart 2019. De stad Landen deelt aan de beroepsinstantie mee dat zij spijtig genoeg de aanvragen van [REDACTED] niet meer altijd tijdig verwerkt kunnen krijgen gezien de hoeveelheid en de omvang van de aanvragen. De stad is ook van mening dat de gevraagde documenten niet kunnen bezorgd worden omdat de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (uitzonderingsgrond II.34, 2° Bestuursdecreet). Volgens de stad betreffen het immers allen personeelsdossiers die om die reden trouwens in besloten zitting worden behandeld. Om die reden is volgens de stad ook een gedeeltelijke openbaarmaking onmogelijk geworden.

Beoordeling

Bij nazicht van de ontvangen documenten van de stad Landen stelt de beroepsinstantie vast dat het voorwerp van het verzoek handelt over twee bestuursdocumenten: een eensluitend uittreksel uit het register der beraadslagingen van de gemeenteraad van de stad Landen van punt 16 van de zitting van 25 april 2017 “aanwijzing twee gemeentelijke omgevingsambtenaren” en om een eensluitend uittreksel uit het register der beraadslagingen van de stadssecretaris van punt 05 van de zitting van 1 juni 2017 “aanwijzing van een waarnemend gemeentelijk omgevingsambtenaar”.

Vooreerst merkt de beroepsinstantie op dat in het Bestuursdecreet geen sprake is van het ontvangen van een “eensluidend verklaard” afschrift. Artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet voorziet enkel in het verlenen van een afschrift, bijgevolg is de vraag tot het ontvangen van een eensluidend verklaard afschrift ongegrond.

De beroepsinstantie kan niet instemmen met het oordeel van de beroeper dat het in casu zou handelen om milieu-informatie. De beslissingen tot aanwijzing van (waarnemend) gemeentelijke omgevingsambtenaren bevat volgens de beroepsinstantie geen milieu-informatie, zoals gedetailleerd gedefinieerd in artikel 1.4, 11^o Bestuursdecreet. De beroepsinstantie ziet niet in dat deze beslissingen informatie zouden inhouden betreffende a) het milieu; b) maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu, alsook de analyses en evaluaties ervan die relevant zijn voor de maatregelen en activiteiten, bedoeld in e); c) de druk die de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), veroorzaken op het milieu via de factoren van milieuverstoring zoals verontreinigingsfactoren; d) de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens en de effecten daarop, telkens voorzover ze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van het milieu, de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), of de verstoringfactoren, bedoeld in c); e) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben het milieu en de elementen, bedoeld in d), in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen, of druk op het milieu te voorkomen, te beperken of te compenseren, alsook de analyses en evaluaties ervan.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de door de stad Landen ingeroepen weigering op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer niet volledig kan overtuigen.

De beroepsinstantie stelt vast dat artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet de verplichting bevat om, behoudens toestemming van de betrokkene, een aanvraag af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel 11.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet stelt weliswaar dat een verzoek tot openbaarmaking moet worden afgewezen indien de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, maar niettemin is hier, hoewel het om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, tevens een relatief aspect aanwezig. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 58).

De beroepsinstantie merkt op dat bij onderzoek naar de uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft. Namen, adres, geboorteplaats en -datum, werkervaring behoren tot het privéleven van de betrokkenen. De beroepsinstantie is van oordeel dat het vrijgeven van adres, geboorteplaats en -datum en werkervaring (de verschillende stappen in de loopbaan) weldegelijk een inbreuk zou uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen. Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61). Het openbaar maken van deze gegevens heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

Voor de toepassing van de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet is een bijkomende afweging van het belang van de openbaarheid en het belang van de persoonlijke levenssfeer niet vereist, daar het hier een absolute uitzonderingsgrond betreft. De openbaarmaking dient inderdaad te worden afgewezen van zodra wordt vastgesteld dat het beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast (RvS nr. 234.609 dd. 2 mei 2016). De beroepsinstantie kon vaststellen dat dit hier het geval is en bijgevolg is de beroepsinstantie dan ook van oordeel dat de mededeling van de hiervoor vermelde gegevens (adres, geboorteplaats en -datum, werkervaring) afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen; dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet laat echter wel de mogelijkheid dat dergelijke gegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken personen; dat, na het indienen van het

beroep en na de navraag door de beroepsinstantie, de stad Landen deze toestemming heeft gevraagd aan de betrokken personen; dat de beroepsinstantie kennis heeft genomen van de mailberichten d.d. 4 maart 2019 waarbij ■■■ toestemming heeft verleend om het gevraagde besluit van 25 april 2017 aan de beroeper te bezorgen, alsook van de weigering tot het verlenen van toestemming van de betrokkene die als waarnemend gemeentelijke omgevingsambtenaar in de beslissing van de stadssecretaris werd aangesteld. Bijgevolg kunnen alle gegevens die betrekking hebben op ■■■ openbaar worden gemaakt.

De stad Landen laat ook weten dat de tweede aangewezen gemeentelijke omgevingsambtenaar intussen wegens pensioen niet meer werkzaam is bij de stad Landen en dat bijgevolg de toestemming niet kan gevraagd worden. Wegens gebrek aan gegevens kan ook de beroepsinstantie deze toestemming niet vragen.

De beroepsinstantie stelt echter ook vast dat het verzoek tot openbaarmaking in casu gaat over de beslissing van de gemeenteraad tot nominatieve aanwijzing van twee gemeentelijke omgevingsambtenaren en de beslissing van de stadssecretaris tot nominatieve aanwijzing van een waarnemend gemeentelijke omgevingsambtenaar.

De beroepsinstantie is hierbij van oordeel dat ambtenaren met een publieke functie, zoals in casu, zich niet kunnen beroepen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer – voor wat betreft de vermelding van hun namen - in het kader van hun aanstelling in die publieke functie. Dergelijke personen oefenen nu eenmaal een openbare functie of een taak van algemeen belang uit en dan is het inherent dat zij geïdentificeerd kunnen worden.

Niet elke vermelding van een naam van een natuurlijke persoon doet immers afbreuk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het is niet 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). Het is niet omdat iets een link kan hebben met de persoonlijke levenssfeer, dat de vrijgave ervan noodzakelijkerwijze afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de vermelding van de naam en voornaam van die personen die aangewezen zijn als (waarnemend) gemeentelijke omgevingsambtenaar openbaar kan worden gemaakt. Het argument van de stad Landen dat de zitting van de gemeenteraad een besloten zitting was, doet hieraan geen afbreuk.

Het beroep is bijgevolg **gedeeltelijk gegrond**.

Conform artikel II.45., §2 Bestuursdecreet worden de gevraagde beslissingen dan ook gedeeltelijk openbaar gemaakt op volgende – als redelijk beschouwde - wijze m.b.t.:

Beslissing - punt 16 van de zitting van 25 april 2017 "aanwijzing twee gemeentelijke omgevingsambtenaren":

- in de "gelet op" worden de diverse stappen in de loopbaan van ■■■ geschrapt;

Beslissing van de stadssecretaris - punt 05 van de zitting van 1 juni 2017 - "aanwijzing van een waarnemend gemeentelijk omgevingsambtenaar":

- in de "gelet op" dienen alle zinnen waarin de naam van ■■■ voorkomt, te worden geschrapt;
- in de "overwegingen" dienen de eerste zin van de tweede en de eerste zin van de derde "overwegende dat" te worden geschrapt;

- Van artikel 1 van het “besluit” wordt louter openbaar gemaakt “[REDACTED], vanaf 1 juni 2019 aan te wijzen als waarnemend gemeentelijk omgevingsambtenaar ter vervanging van en voor de duur van de afwezigheid van [REDACTED]”.

In het beroepschrift verzocht de beroepsindiener om te worden gehoord. Artikel II.51, tweede lid Bestuursdecreet (vroeger artikel 25, tweede lid Openbaarheidsdecreet) bepaalt dat de beroepsinstantie alle betrokken partijen en deskundigen kan horen en de personeelsleden van de instantie om extra inlichtingen kan vragen. Dit artikel voorziet aldus in een mogelijkheid, niet in een verplichting voor de beroepsinstantie om alle betrokken partijen te horen. De beroepsinstantie is echter de mening toegedaan dat de beroeper door middel van het indienen van zijn beroepschrift reeds voldoende de gelegenheid kreeg om zijn beroep schriftelijk te beargumenteren. De beroepsinstantie neemt logischerwijze aan dat haar alle relevante gegevens werden bezorgd opdat er met voldoende kennis van zaken een voldoende onderbouwde beslissing kan worden genomen. De beroepsinstantie ziet dan ook niet in waarom er aansluitend op het beroepschrift nog een hoorzitting dient georganiseerd te worden.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ Joseph d.d. 18 januari 2019 tegen het uitblijven van een beslissing van de stad Landen wordt als gedeeltelijk ontvankelijk en deels gegrond, deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de stad Landen de gevraagde beslissingen openbaar te maken door er een afschrift van te verlenen op de wijze zoals hierboven uiteengezet.

In zoverre dit beroep gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel II.44, §3, van het Bestuursdecreet).

Brussel, 14 maart 2019

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter