

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/2019/62

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3;

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. 7 maart 2019, gericht aan de provincie Oost-Vlaanderen, waarbij verzocht werd om inzage te verlenen in het eindrapport van Securex voor de werkgever met betrekking tot het collectief werkbelevingsonderzoek op de directie Onderwijsinstellingen afgenomen in de zomer van 2018;

Gelet op de beslissing van de provincie Oost-Vlaanderen d.d. 11 maart 2019 waarbij inzage van dit document werd geweigerd;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ d.d. 12 maart 2019 tegen de weigering van de provincie Oost-Vlaanderen;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 12 maart 2019;

Gelet op de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 9 april 2019 tot verlenging van de termijn om uitspraak te doen over het beroepschrift overeenkomstig artikel II.50, §1, tweede lid van het bestuursdecreet;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 7 maart 2019.

De weigeringsbeslissing van de provincie Oost-Vlaanderen dateert van 11 maart 2019.

Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden maar niet van de termijn waarbinnen beroep kan worden ingesteld, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet

van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet'). Bijgevolg start de termijn om een beroep in te dienen conform artikel II.48 §1, 4^{de} lid pas vier maanden na de kennisgeving.

Op 12 maart 2019 diende [REDACTED] beroep in tegen voormelde weigeringsbeslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend.

De beroepsinstantie heeft vastgesteld dat het gevraagde document informatie van persoonlijke aard bevat, in de zin van artikel II.40 §3, 3^{de} lid bestuursdecreet. Krachtens artikel II.40 §3, 2^{de} lid moet voor de openbaarmaking van dergelijke informatie het vereiste belang aangetoond worden: de aanvrager moet 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, of (3) de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, werd opgesteld.

In casu bevat het document waarvan inzage wordt gevraagd enerzijds informatie van persoonlijke aard over beroeper zelf; hiervoor moet bijgevolg geen belang worden aangetoond. Anderzijds bevat het document ook informatie van persoonlijke aard over derden. De beroepsinstantie is van oordeel dat ■■■ onmiskenbaar het vereiste belang heeft om ook de openbaarmaking van deze gegevens te vragen omdat dit rapport gericht aan zijn werkgever, de provincie Oost-Vlaanderen, informatie bevat over de onderlinge relaties met en gedragingen van een leidinggevende, die de aanleiding vormden voor de aanvraag tot een psychosociale interventie waarvan het gevraagde eindrapport de schriftelijke neerslag is. Bijgevolg stelt de beroepsinstantie vast dat ■■■ over het vereiste belang beschikt, zoals voorgeschreven door artikel 11.40 §3, 2^{de} lid van het bestuursdecreet, om de openbaarmaking te vragen van het gewenste bestuursdocument, waarin informatie van persoonlijke aard terug te vinden is.

Het beroepschrift is bijgevolg **ontvankelijk**.

Wat de gegrondheid betreft:

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid van het 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.

Artikel 11.45 §2 van het bestuursdecreet bepaalt bovendien dat een bestuursdocument gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt als informatie waarop een uitzondering van toepassing is als vermeld in afdeling 3 of waarvoor de verplichting geldt inzake het aantonen van het belang, vermeld in artikel 11.40, § 3, tweede lid, samen met andere informatie in een bestuursdocument opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie.

Artikel II.39 van het bestuursdecreet bepaalt tenslotte dat de uitzonderingen geval per geval restrictief worden uitgelegd.

1. Overzicht van de feiten

Op 7 maart 2019 vroeg [REDACTED] aan de provincie Oost-Vlaanderen inzage in het eindrapport van Securex voor de werkgever met betrekking tot het collectief werkbelevingsonderzoek op de directie Onderwijsinstellingen afgenomen in de zomer van 2018.

Op 11 maart 2019 werd inzage geweigerd door de provincie Oost-Vlaanderen.

Op 12 maart 2019 diende [REDACTED] beroep in tegen deze weigering.

2. De argumenten van beroeper

Beroeper stelt dat hij een belang heeft bij het vragen van een inzage of van een afschrift van dit rapport. In de weigeringsgrond staat bepaald dat er elementen uit dat rapport de persoonlijke levenssfeer van de leidinggevende raken.

Het onderzoek was dan ook een risicoanalyse van haar beleid op het psychosociaal welbevinden bij het collectief van de medewerkers op de afdeling. Beroeper stelt dat het rapport dan ook evenzeer informatie van persoonlijke aard bevat van al diegenen die gehoord zijn in deze, hijzelf inclusief.

Ook al is er in de Welzijnswet een garantie van vertrouwelijkheid en anonimiteit, toch zou beroeper door de leidinggevende geheld en persoonlijk (tot nadien zelfs publiekelijk) aansprakelijk gesteld zijn bij wat moest doorgaan voor een ontwikkelingsgesprek bij werkhervatting na een langdurige arbeidsongeschiktheid, die het gevolg was van een burn-out na een professioneel conflict met deze leidinggevende.

Uit dit onderzoek zijn preventiemaatregelen gegenereerd die volgens beroeper zijn arbeidsvoorwaarden beïnvloeden, die van zijn collega die voor dezelfde reden en op hetzelfde tijdstip arbeidsongeschikt werd, die van het team en ook die van de leidinggevende. Voor beroeper zelf: het volgen van een bemiddelingstraject voor zijn terugkeer naar zijn functie, zonder gevolg echter. En voor de leidinggevende: een coaching als reflectie op het eigen handelen. Voor het team (beroeper inclusief) start een teamcoaching op 4 april 2019.

Bij de hervatting van de functie en in het geschiktheidsonderzoek door de arbeidsgeneesheer Securex werd ook aan de Afdeling Personeel gevraagd om de risico's tot hervallen in een burn-out te beperken. Beroeper stelt echter dat sinds zijn werkhervatting de attitude van de leidinggevende elementen inhoudt die zijn mentale draagkracht en psycho-sociaal welbevinden onredelijk verder belast.

Om zich terdege voor te bereiden op, om zijn verdediging op te bouwen om eventueel de controle Toezicht Welzijn op het Werk in te schakelen, acht beroeper het nodig om het rapport van de externe preventieadviseur Securex in te mogen zien. Hij meent uit de regelgeving te kunnen afleiden dat alle betrokkenen in dit collectief onderzoek het recht hebben op deze informatie.

- 1) de finaliteit, niet het volledige onderzoek
- 2) een samenvatting van de feiten
- 3) het resultaat van het onderzoek
- 4) het resultaat van alle bemiddelingspogingen en pogingen tot herstel
- 5) de juistheid van de informatie m.b.t. mijn persoon
- 6) het advies van de externe preventieadviseur over de aard van de feiten en over het bestaan van een psychosociaal risico

3. *Reactie van de provincie Oost-Vlaanderen*

Bovendien zou ook het akkoord van Securex moeten worden gevraagd om zo'n geëxtraheerde tekst te maken en zou hun akkoord moeten worden gevraagd met het resultaat ervan. Het weglaten van ganse stukken zou de verstaanbaarheid van het document immers danig kunnen beïnvloeden. Gelet op het vertrouwelijk karakter van het document en het feit dat een groot gedeelte ervan aspecten van privacy bevatten in hoofde van een betrokkene die niet instemt met de openbaarmaking, blijft de provincie bij het standpunt dat inzage moet worden afgewezen.

Artikel 11.39 van het bestuursdecreet bepaalt dat de uitzonderingen op het principe van de openbaarheid, die opgesomd zijn in het bestuursdecreet (artikelen 11.33 tot en met 11.38), gelden met behoud van de toepassing van de andere uitzonderingen die bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaald zijn en

die verband houden met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid of andere gemeenschappen of gewesten.

Artikel 6 §2, 2° van de federale openbaarheidswet van 11 april 1994 bepaalt dat een vraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten wordt afgewezen wanneer de openbaarmaking afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Artikel 32 quinquiesdecies eerste lid van de Welzijnswet van 4 augustus 1996 (voortaal: Welzijnswet) stelt zo'n geheimhoudingsverplichting in voor de preventieadviseur, met name het beroepsgeheim, door te bepalen: 'De preventieadviseur bedoeld in artikel 32sexies, §1 en de vertrouwenspersonen zijn gehouden door het beroepsgeheim bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek.'

Artikel 458 van het Strafwetboek bepaalt: 'Geneesheren, heekundigen, officieren van gezondheid, apothekers, vroedvrouwen en alle andere personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken, worden gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot zes maanden en met geldboete van honderd euro tot vijfhonderd euro.'

Hieruit volgt dat de preventieadviseur de geheimen die hem zijn toevertrouwd bij het uitoefenen van zijn beroep, in casu in het kader van het collectief werkbelevingsonderzoek op de directie Onderwijsinstellingen, niet mag bekendmaken, tenzij de wet dit verplicht.

De beroepsinstantie heeft het rapport van Securex onderzocht om na te gaan of hierin effectief geheimen zijn opgenomen die aan de preventieadviseur werden toevertrouwd, en kwam tot de conclusie dat dit effectief het geval is, meer bepaald bij de onderdelen 3. Voorafgaande beschouwingen, en 4. Het werkbelevingsonderzoek. Deze onderdelen bevatten meningen en analyses van medewerkers, die rekenden op de strikte vertrouwelijkheid bij het deelnemen aan het onderzoek en die dus als geheimen in de zin van artikel 458 Strafwetboek moeten worden beschouwd. De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat deze onderdelen van het rapport vallen onder een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting, en dus niet openbaar mogen worden gemaakt.

Dit geldt volgens het oordeel van de beroepsinstantie niet voor de onderdelen 1. Context, en 2. Methodologie van het rapport. Hierin staan immers geen geheimen in de zin van artikel 458 Strafwetboek vermeld, maar enkel feiten die al grotendeels bekend zijn bij beroeper en de werkwijze van de externe preventieadviseur die ook bezwaarlijk als geheim kan worden beschouwd, Deze onderdelen van het rapport vallen volgens het oordeel van de beroepsinstantie dus niet onder de uitzonderingsgrond van het beroepsgeheim als een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Voor wat betreft het onderdeel 5. Adviezen bepaalt artikel 32quienquiesdecies, 2^{de} lid, 2° d) van de Welzijnswet expliciet dat, in afwijking van de verplichting van het beroepsgeheim waaraan de preventieadviseur gehouden is, de preventieadviseur de voorstellen van preventiemaatregelen die betrekking hebben op de specifieke arbeidssituatie en die vervat zijn in het advies, evenals hun verantwoording, schriftelijk aan de verzoeker (van een formele psychosociale interventie) en aan de ander

rechtstreeks betrokken persoon moet verstrekken, waarbij deze laatste moet toelaten de situatie gemakkelijker te begrijpen en de afloop van de procedure gemakkelijker te aanvaarden. Dit is ook effectief gebeurd: per schrijven van 30 oktober 2018 heeft Securex aan beroeper kennis gegeven van de voorstellen van preventiemaatregelen met betrekking tot hem, twee andere medewerkers, en het team. De beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat deze mededeling een korte samenvatting was van de adviezen die in het vijfde onderdeel van het rapport van Securex werden voorgesteld. Volgens het oordeel van de beroepsinstantie staat er in dit onderdeel 5. Adviezen van het rapport dan ook geen geheime of vertrouwelijke informatie die valt onder het beroepsgeheim, en die daarom niet zou mogen openbaar gemaakt worden.

De beroepsinstantie is ook van oordeel dat de openbaarmaking van de informatie in onderdeel 5. Adviezen geen afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van een natuurlijke persoon; er worden enkel zeer summier enkele conclusies geformuleerd over de houding en ingesteldheid die volgens de preventieadviseur bij de betrokkenen nodig zullen zijn om de werksituatie te verbeteren. Deze informatie valt volgens het oordeel van de beroepsinstantie niet onder de uitzonderingsgrond van artikel 11.34, 2° bestuursdecreet.

Voor wat betreft de onderdelen 1. Context en 2. Methodologie van het rapport en 5. Adviezen is de beroepsinstantie van oordeel dat deze ook niet vallen onder een andere uitzonderingsgrond van het bestuursdecreet.

Het argument van de provincie Oost-Vlaanderen dat er een nieuwe tekst van het rapport zou moeten geredigeerd worden om aan het openbaarheidsverzoek te voldoen, kan in casu niet bijgetreden worden. Het is vrij eenvoudig om enkel inzage te verlenen in de onderdelen 1, 2 en 5 van het rapport.

5. De eindconclusie

Op basis van de hierboven vermelde overwegingen, is de beroepsinstantie bijgevolg van oordeel dat het beroepsschrift van [REDACTED] **deels gegrond, en deels ongegrond** is.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 12 maart 2019 tegen de weigeringsbeslissing van de provincie Oost-Vlaanderen wordt als ontvankelijk en deels gegrond, deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg moeten de volgende onderdelen van het eindrapport van Securex voor de werkgever met betrekking tot het collectief werkbelevingsonderzoek op de directie Onderwijsinstellingen afgenomen in de zomer van 2018 openbaar worden gemaakt door er inzage in te verlenen:

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

1. Context
2. Methodologie
5. Adviezen

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 11.44, §3, van het bestuursdecreet).

Brussel, 10 april 2019

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter