

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/2019/174

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. 19 juni 2019, gericht aan de stad Antwerpen, waarbij werd verzocht om inzage te verlenen in steekkaarten van doden en gewonden uit de periode van 9 februari tot en met 18 februari 1945;

Gelet op de beslissing van de stadsarchivaris van de stad Antwerpen, voor de algemeen directeur ingevolge delegatie van 29 mei 2018, d.d. 10 juli 2019 waarbij inzage werd geweigerd;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ d.d. 17 juli 2019 tegen deze weigering van de stadsarchivaris van de stad Antwerpen;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 17 juli 2019;

Gelet op de beslissing van 8 augustus 2019 van de beroepsinstantie waarbij de beslissingstermijn van dertig kalenderdagen met toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen wordt verlengd;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Op 19 juni 2019 diende ■■■ een openbaarheidsverzoek in bij de stad Antwerpen. De stadsarchivaris van de stad Antwerpen heeft dit op 10 juli 2019 geweigerd. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het

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.

1) Feiten

Beroeper verzocht in zijn oorspronkelijke aanvraag d.d. 19 juni 2019 om inzage in steekkaarten van doden en gewonden door het vallen van een V2-bom in de Van Trierstraat te Antwerpen op 11 november 1944.

Bij besluit van de stadsarchivaris van de stad Antwerpen van 10 juli 2019 werd inzage geweigerd aangezien navraag heeft opgeleverd dat verschillende personen die vermeld staan op de steekkaarten van gewonden, vandaag nog in leven zijn. De wetgeving op de privacy verbiedt de stad om de gegevens dan aan derden te verstrekken.

De beroepsinstantie heeft bij mailbericht d.d. 18 juli en 19 augustus 2019 de stad Antwerpen om nadere informatie en toelichting gevraagd. Dit werd ontvangen bij mailbericht d.d. 25 juli en 19 augustus 2019.

2) Standpunt van de stad Antwerpen

De stad Antwerpen deelt mee dat de aanvragen in de leeszaal van het stadsarchief gebeuren via een inventarisnummer. Het gevraagde inventarisnummer bevat informatie over alle bominslagen tussen 3 en 11 november 1944, dus veel meer dan de informatie waar verzoeker naar op zoek is. Het archiefstuk bevat ongeveer 600 steekkaarten opgemaakt in 1945. De steekkaarten bevatten o.a. de identiteitsgegevens van de personen en van familieleden die getroffen werden door de bominslagen, zowel van de overledenen als van de gekwetsten. Ongeveer 50% van de steekkaarten bevat informatie over gekwetsten. Inzage in het volledige bestand van de steekkaarten kan volgens de stad Antwerpen niet gegeven worden omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en privacy. De stad Antwerpen deelt verder mee dat omwille van de veiligheid en de bewaring van de gearchiveerde stukken in de leeszaal nooit inzage wordt gegeven in een deel van een archiefstuk. Het risico op verlies wordt dan te groot. De steekkaarten in dit archiefstuk zijn niet gedigitaliseerd.

De stad Antwerpen is van oordeel dat een selectie maken van de ongeveer 600 steekkaarten op naam van de gevraagde straat nog altijd betekent dat er naar schatting 75 steekkaarten zijn met gegevens over

```
//
```

personen die in 1944 gekwetst werden en waarvoor de dienst bevolking zou moeten nagaan of ze al dan niet nog in leven zijn. Dat zijn heel veel opzoekingen met een aanzienlijke tijdsinvestering en dus een inbreuk op de normale werking van de dienst bevolking. Daarmee rekening houdend is de vraag volgens de stad Antwerpen kennelijk onredelijk.

De stad Antwerpen concludeert dat de aanvraag om het volledige archiefstuk in te zien werd geweigerd op grond van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en de privacy omdat een onbekend aantal van de steekkaarten over mogelijk nog levende personen gaat. Het filteren van deze steekkaarten vergt opzoekingen in de bevolkingsregisters en rekening houdend met de gevraagde tijdsinvestering is dat kennelijk onredelijk voor de dienst bevolking. Bij wijze van voorbeeld bezorgde de stad Antwerpen een aantal foto's van steekkaarten aan de beroepsinstantie.

3) Beoordeling

De beroepsinstantie stelt vast dat de steekkaarten volgende persoonsgegevens bevat van natuurlijke personen en familieleden die gewond zijn geraakt tijdens de bominslagen in de stad Antwerpen tussen 3 en 11 november 1945: naam, voornaam, adres, geboortedatum en -plaats, burgerlijke stand en aard van de verwondingen.

Artikel 11.34, 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat een overheidsinstantie het verzoek afwijst als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. 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, vertoont de in artikel 11.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. 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 (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58).

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.

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. De hierboven opgesomde persoonsgegevens behoren ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokkenen die nu nog in leven zijn. Het vrijgeven van deze gegevens zou wel degelijk een inbreuk 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).

De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat de openbaarmaking van de hiervoor vermelde gegevens van de personen die nog in leven zijn, afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. 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 stelde vast dat dit hier m.b.t. de vermelde gegevens van natuurlijke personen die nog in leven zijn in de steekkaarten het geval is.

Aangezien het niet duidelijk is welke personen nog in leven zijn, zullen de opzoeken en het filteren van de gegevens een aanzienlijke werklast creëren voor de dienst bevolking van de stad Antwerpen. De stad Antwerpen licht als volgt toe welke tijdsbesteding de afhandeling van de aanvraag binnen de dienst bevolking zal vergen:

“- De opzoekingen kunnen gebeuren op 2 manieren. Personen die overleden zijn na 1990 kunnen digitaal opgezocht worden via het rijksregister, personen overleden voor 1990 moeten handmatig opgezocht worden via de bevolkingsregisters. We gaan er vanuit dat ongeveer 3/4e van de personen overleden zullen zijn voor 1990 en dus handmatig opgezocht moeten worden, dit is het meest arbeidsintensief.

- Voor elk van die personen moet nagekeken worden op welke adressen hij/zij ooit gewoond heeft en bij de laatste adresregistratie zal een overlijdensdatum te vinden zijn. De hoeveelheid werk is zeer afhankelijk van de verhuisbewegingen: hoe vaker ze verhuist zijn, hoe meer registers nagekeken moeten worden. Het wordt moeilijker als de personen buiten Antwerpen gaan wonen zijn, dan moeten opzoeken aangevraagd worden bij de betreffende gemeentes.

- Een ruwe schatting geeft aan dat met het opzoeken van 50 personen een medewerker ongeveer 1 volledige werkdag bezig is. De opzoeken voor het volledige inventarisnummer zouden dus meerdere werkdagen tijd vragen. Hierbij moet ook rekening gehouden worden met het retributiereglement dat een vergoeding per uur voorziet voor opzoeken in het archief van de dienst Bevolking.

Na de opzoekingen van de dienst bevolking komt natuurlijk ook het werk dat onze medewerkers nog moeten verrichten voor het eventueel beschikbaar stellen van het inventarisnummer. De fiches die niet geconsulteerd mogen worden moeten op één of andere manier uit de reeks gefilterd worden zonder dat de inhoudelijke samenhang verloren gaat. Voor het digitaliseren van de reeks en uitfilteren van de fiches die niet getoond mogen worden is 1 medewerker ongeveer 10u bezig."

De beroepsinstantie kan aannemen dat de opzoeken en het filteren van de gegevens een aanzienlijke werklast is en een significante impact op de reguliere werking van de administratie zal hebben. Het komt bijgevolg heel aannemelijk voor dat de inwilliging van het openbaarheidsverzoek de normale werking van

//

de gemeentelijke dienst ernstig verstoort, gelet op de opzoeken die moeten gebeuren (zoals hiervoor uiteen werd gezet).

Artikel 11.40,§3 van het Bestuursdecreet bepaalt dat een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent evenwel niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn. Het komt een instantie of een beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken, doch dit kan echter geen vrijgeleide zijn om de openbaarmaking aan te vragen van documenten waarvan het openbaar maken een enorme administratieve werklast met zich meebrengt, waardoor de normale werking van de diensten in het gedrang komt.

Aan de hand van de bij de stad Antwerpen ingewonnen informatie, kan de beroepsinstantie enkel maar besluiten dat de werking van de dienst bevolking van de stad Antwerpen onevenredig wordt belast door het enorme opzoekingswerk dat het terugvinden en filteren van de gevraagde documenten met zich meebrengt, waardoor de grenzen van de kennelijke onredelijkheid bereikt worden. Door de enorme werklast die een eventuele inwilliging van het openbaarheidsverzoek veroorzaakt bij de dienst bevolking, is er *in casu* niet langer sprake van een redelijke uitoefening van het recht van openbaarheid van bestuur.

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. Beroeper heeft aldus het volste recht gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om informatie te vragen over aangelegenheden die hij zich ter harte heeft genomen. Hij is er echter niet van ontslagen om zijn rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen, waarbij het belang dat de beroeper bij de uitoefening van zijn rechten heeft, in redelijke verhouding moet staan met de gevolgen voor de werking van de betrokken overheidsinstantie.

De vraag wanneer een openbaarheidsverzoek de grens van de kennelijke onredelijkheid overschrijdt, is zeer delicaat en moeilijk. Het uitgangspunt indachtig dat de uitzonderingsgronden op de openbaarheid restrictief moeten worden geïnterpreteerd en toegepast, moet daar bijgevolg heel behoedzaam mee worden omgegaan. Doch hier kan de beroepsinstantie alleen maar besluiten dat de huidige beroeper de perken van de redelijkheid te buiten is gegaan, aangezien dit openbaarheidsverzoek ontzettend veel opzoekingswerk tot gevolg heeft. Deze handelwijze schaadt dan ook, gelet op de overlast die dit met zich zou meebrengen voor de betrokken gemeentelijke dienst, de normale werking van een overheidsinstantie.

Na billijke afweging van ieders belangen, oordeelt de beroepsinstantie, op basis van wat eerder werd uiteengezet, dat het openbaarheidsverzoek van verzoeker moet afgewezen worden omwille van de kennelijke onredelijkheid ervan. Het voordeel van de informatie die beroeper bekomt weegt kennelijk niet op tegen de enorme werklast die dit openbaarheidsverzoek veroorzaakt binnen de diensten van de stad Antwerpen.

Het beroepschrift moet dan ook als **ongegrond** worden beschouwd.

```

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

```

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van [REDACTED] d.d. 17 juli 2019 tegen de weigering van de stad Antwerpen wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 23 augustus 2019

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter

```
//
```