

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/2019/271

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 ■■■, bij e-mail d.d. 1 oktober 2019, gericht aan de polder Vlassenbroek, om inzage in en een digitale kopie van een aantal verslagen van de algemene vergadering en van het bestuur van de polder te verlenen en de samenvoegingen, waarop de lijst der stemgerechtigden 2020 is gebaseerd;

Gelet op de ontstentenis van beslissing van de polder Vlassenbroek op zijn vraag d.d. 1 oktober 2019;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ d.d. 23 oktober 2019 tegen voormelde ontstentenis van beslissing;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 24 oktober 2019;

Gelet op de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 21 november 2019 tot verlenging van de termijn om uitspraak te doen over het beroepschrift overeenkomstig artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: Bestuursdecreet);

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 1 oktober 2019. Op 23 oktober 2019, de datum van het beroep, was de in artikel II.43, § 1, 2^e lid van het Bestuursdecreet bepaalde beslissingstermijn van 20 kalenderdagen verstreken, zonder dat verzoeker een beslissing had ontvangen van de polder Vlassenbroek.

provinciale overheid. De wetgeving, meer bepaald de wet van 3 juni 1957 betreffende de polders, vereist echter geen goedkeuring van verslagen van algemene vergaderingen (cf. artikelen 25 tot en met 27), doch enkel van:

- overeenkomsten tussen polders onderling of tussen polders en derde personen betreffende afwatering of watertoevoer;
- vervreemdingen, verkrijgingen, ruilingen en dadingen welke onroerende goederen of rechten betreffen en huurovereenkomsten;
- geldleningen en overeenkomsten, waaruit lasten van blijvende aard voortvloeien voor de polder;
- beslissingen houdende vaststelling van de polderbelastingen;
- begrotingen en rekeningen.

Het verslag van 21 maart 2019 bevat ook wel beslissingen houdende vaststelling van de polderbelasting; houdende goedkeuring van de begroting 2019 en houdende goedkeuring van de rekening 2018, en is dus wel onderhevig aan goedkeuring conform de wet van 3 juni 1957, maar dan nog kan niet het hele verslag om deze reden onttrokken worden aan de openbaarmaking. Daarenboven meldt de beroeper ons in een mail van 21 november 2019 dat hij reeds een aanslagbiljet ontving voor de polderbelasting, wat enkel kan op basis van een goedkeuring van de provinciale overheid van de beslissing over die polderbelasting. Minstens op dit punt houdt het argument van de polder geen steek.

De polder roept impliciet met deze weigering artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet in.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het Bestuursdecreet geen uitzonderingsgrond kent die toelaat of verplicht om de openbaarmaking van bestuursdocumenten uit te stellen zolang het “dossier” nog in behandeling is, met andere woorden zolang er nog geen eindbeslissing is genomen. Artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet laat weliswaar een instantie toe om de openbaarmaking van onafgewerkte bestuursdocumenten af te wijzen, maar het ontbreken van een eindbeslissing van de provinciale overheid over bepaalde stukken van het verslag betekent niet automatisch dat het verslag, dat het voorstel en de goedkeuring van de polderbelastingen 2019, van de begroting 2019 en van de rekening van 2018 door de algemene vergadering van de polder bevat, als ‘onafgewerkt’ moet worden beschouwd.

Het verslag in zijn geheel kan op zich als een afgewerkt document beschouwd worden, gezien alle punten de goedkeuring kregen van een meerderheid van de stemgerechtigde leden van de polder en het verslag ondertekend werd door de ontvanger-griffier en de dijkgraaf. Het ontbreken van een goedkeuring van bepaalde punten door de provinciale overheid doet hieraan geen afbreuk.

De memorie van toelichting bij artikel 11.33, 2° van het Bestuursdecreet stelt het volgende: “Het ogenblik waarop een document als “af” kan beschouwd worden, verschilt van document tot document. Zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen documenten die worden gemaakt in het kader van een besluitvormingsprocedure en andere documenten. Documenten ter voorbereiding van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen, dit wil zeggen indien ze ondertekend zijn door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is. Dit betekent geenszins dat er een eindbeslissing in de procedure zou moeten genomen zijn. Ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota’s zijn openbaar, nog voor de eindbeslissing is gevallen, voor zover ze

De beroepsinstantie meent dat het hier duidelijk gaat over een document dat kadert in een besluitvormingsproces, dat goedgekeurd en getekend is door de daartoe bevoegde personen, zelfs al zijn de beslissingen die het bevat nog vatbaar voor wijziging of herziening door de provinciale overheid. Om deze reden wordt het beroep voor dit punt als **gegrond** beschouwd.

De polder gaat ermee akkoord dit document openbaar te maken, mits het weglaten van een aantal persoonsgegevens. Beroeper betwist in zijn aanvullende mail van 21 november het 'maskeren' van de persoonsgegevens.

De beroepsinstantie stelt bijgevolg vast dat er geen belemmeringen zijn om dit document, voor wat de persoonsgegevens betreft aangaande de stedenbouwkundige vergunningen, zonder maskering openbaar te maken. Om deze reden wordt het beroep voor dit punt **gegrond** beschouwd.

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. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden

verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

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. De vermelde namen en adres van de betrokkenen behoren ontegensprekelijk tot hun persoonlijke levenssfeer, zodat deze in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet niet openbaar kunnen worden gemaakt. Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziet verder wel nog de mogelijkheid dat de persoonsgegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken personen. Bovendien voorziet het Bestuursdecreet eveneens dat de beroepsinstantie de betrokkenen hiervoor contacteert, indien de bestuursinstantie het niet zelf heeft gedaan, wat in casu het geval blijkt te zijn. Bij gebrek aan contactgegevens, is de beroepsinstantie in de onmogelijkheid om deze toestemming te vragen.

Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de persoonsgegevens die voorkomen in het verslag van de bestuursvergadering van 27 september 2019 en die verband houden met hangende rechtszaken en met uit te voeren onderhoudswerken niet openbaar kunnen worden gemaakt in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Het ingestelde beroep is op dit punt dan ook als **ongegrond** te beschouwen.

c) Het verzoek tot openbaarmaking van de samenvoegingen waarop de Lijst der Stemgerechtigden 2020 is gebaseerd

De beroepsinstantie heeft kennis kunnen nemen van een aantal voorbeelden van de ingevulde formulieren (de opgevraagde samenvoegingen) die in toepassing van artikel 14 van de Polderwet d.d. 3 juni 1957 gebruikt worden om over te gaan tot de aanduiding van een gemeenschappelijke mandataris (voor een minimum oppervlakte van 3 Ha) als vertegenwoordiger op de Algemene Vergadering van de Polder. Op die formulieren zijn de namen en de adressen terug te vinden van de eigenaars, alsook de oppervlakte van hun eigendom met kadastrale legger en de handtekeningen van de verschillende eigenaars.

De beroepsinstantie stelt vast dat artikel 11.34, 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. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

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. Zowel de vermelde namen en adressen van de betrokkenen eigenaars als de exacte oppervlakte van hun eigendommen en ook de handtekeningen van de eigenaars behoren ontegensprekelijk tot hun persoonlijke levenssfeer, zodat deze in toepassing van artikel 11.34, 2° van het Bestuursdecreet niet openbaar kunnen worden gemaakt. Artikel 11.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziet verder wel nog de mogelijkheid dat de persoonsgegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken personen. Bovendien voorziet het Bestuursdecreet eveneens dat de beroepsinstantie de betrokkenen hiervoor contacteert, indien de bestuursinstantie het niet zelf heeft gedaan, wat in casu het geval blijkt te zijn. Gelet op het feit dat het hier om ontzettend veel persoonsgegevens gaat (er zijn 38 samenvoegingen van eigenaars in totaal waarop de lijst der stemgerechtigden voor 2020 is gebaseerd), is de beroepsinstantie in de praktische onmogelijkheid om al deze toestemmingen (een kleine 200 in totaal) te vragen.

Ook al betreft het hier een absolute uitzonderingsgrond, zodat er geen afweging dient te gebeuren met het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de opgevraagde informatie zou gediend zijn, wijst de beroepsinstantie er voor de volledigheid nog op dat de provinciale diensten, naar aanleiding van een bezwaarschrift van verzoeker in dat verband (tegen de lijst van de stemgerechtigden 2020), de correctheid van de samenvoegingen zal beoordelen. De provinciale diensten hebben vanwege de polder Vlassenbroek een afschrift ontvangen van alle ingediende formulieren van groeperingen (samenvoegingen), teneinde het onderzoek daaromtrent ten gronde te kunnen voeren.

Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de opgevraagde samenvoegingen (de ingevulde formulieren) niet voor openbaarmaking in aanmerking komen in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. De ingevulde formulieren bestaan immers enkel uit die persoonsgegevens. Het ingestelde beroep is op dit punt dan ook als **ongegrond** te beschouwen.

d) Het verzoek tot openbaarmaking van het verslag van de Algemene Vergadering waarin de huidige Ontvanger-Griffier wordt aangeduid

De polder merkt in haar antwoord, goedgekeurd door de bestuursvergadering van 7 november 2019, op dat dit hier gaat om het verslag van de Algemene Vergadering d.d. 12 februari 1991 en dat bijgevolg de termijn voor het bewaren van dit verslag voorbij is. Gevraagd of de polder, ondanks de verjaringstermijn, toch nog beschikt over dit document, werd een kopie van dit document door de polder verstuurd aan de beroepsinstantie op 21 november 2019. De polder is dus nog steeds in het bezit van dit bestuursdocument en de beroepsinstantie ziet bijgevolg niet in waarom dit niet openbaar gemaakt kan worden. In artikel 1.4, 3° Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocumenten” gedefinieerd als: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. Noch dit artikel, noch de artikelsgewijze bespreking maken een uitzondering voor documenten die volgens de regelgeving niet meer bewaard moeten worden.

De beroeper merkt in zijn mail van 22 november 2019 trouwens nog op dat de “Selectielijst Polders en Wateringen” de permanente bewaring verplicht van de verslagen van de Algemene Vergaderingen (code 1.01.01.02.03) en meer specifiek ook van de inventarissen bij de ambtsaanvaarding van een nieuwe ontvanger griffier (code 2.04.02.06.02).

De beroepsinstantie is van oordeel dat geen van de wettelijke of decretale uitzonderingsgronden in aanmerking komt om voormeld verslag van de Algemene Vergadering van polder Vlassenbroek d.d. 12 februari 1991 waarin de huidige Ontvanger-Griffier wordt aangeduid niet openbaar te maken.

De beroepsinstantie beschouwt bijgevolg het beroep voor dit onderdeel als **gegrond**.

- e) Het verzoek tot openbaarmaking van het verslag van de Algemene Vergadering waarin de vergoeding van de bestuursmandaten wordt bepaald

De polder merkt in haar antwoord, goedgekeurd door de bestuursvergadering van 7 november 2019, op dat het hier gaat om het verslag van de Algemene Vergadering d.d. 13 maart 1984 en dat bijgevolg de termijn voor het bewaren van dit verslag voorbij is. Gevraagd of de polder, ondanks de verjaringstermijn, toch nog beschikt over dit document, werd een kopie van dit document door de polder verstuurd aan de beroepsinstantie op 21 november 2019. De polder is dus nog steeds in het bezit van dit bestuursdocument en de beroepsinstantie ziet bijgevolg niet in waarom dit niet openbaar gemaakt kan worden. In artikel 1.4, 3° Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocumenten” gedefinieerd als: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. Noch dit artikel, noch de artikelsgewijze bespreking maken een uitzondering voor documenten die volgens de regelgeving niet meer bewaard moeten worden.

De beroeper merkt in zijn mail van 22 november 2019 trouwens nog op dat de “Selectielijst Polders en Wateringen”, goedgekeurd door de Algemeen Rijksarchivaris op 9 juni 2010 de permanente bewaring verplicht van de verslagen van de Algemene Vergaderingen (code 1.01.01.02.03).

De beroepsinstantie is van oordeel dat geen van de wettelijke of decretale uitzonderingsgronden in aanmerking komt om voormeld verslag van de Algemene Vergadering van polder Vlassenbroek d.d. 13 maart 1984 waarin de vergoeding van de bestuursmandaten wordt vastgelegd niet openbaar te maken.

De beroepsinstantie beschouwt bijgevolg het beroep voor dit onderdeel als **gegrond**.

- f) Het verzoek tot openbaarmaking van het verslag van de Bestuursvergadering waarin de mail van de verzoeker van 9 oktober 2018 werd behandeld

Uit het onderzoek door de beroepsinstantie is gebleken dat het hier gaat om het verslag van de bestuursvergadering van 18 oktober 2018. In dat verslag wordt in punt 12 gesteld dat er lezing wordt gegeven van de brieven en de mails die ontvangen werden (waaronder dus de mail d.d. 9 oktober 2018 van verzoeker) en dat het bestuur daarvan akte neemt. Verder wordt daar geen aandacht aan besteed in dat verslag of daaropvolgende verslagen.

