

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/2020/218

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 10/06/2020 diende ■■■ een verzoek in bij de gemeente Zemst om inzage en/of afschrift te bekomen van volgende lijst van documenten:

- Alle documenten met betrekking tot de staalname, analyse en facturatie van de hogergenoemde stukjes materiaal met daarbij een duidelijk analyserapport overgemaakt door studie bureau "ABO-group".
- De aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor het verharden van een terrein met een oppervlakte van meer dan 2000 m² in agrarisch gebied. Indiener was wellicht (maar niet zeker) de eigenaar van het heersende erf kadastraal gekend als ■■■. Ter informatie: de verhardingswerken werden uitgevoerd eind 2008.
- Attest met de datum van aanplakking van het openbaar onderzoek van hogergenoemde aanvraag.
- De lijst met eigenaars van aanpalende erven die aangetekend in kennis werden gesteld van hogergenoemd openbaar onderzoek en de datum van het versturen van deze individuele kennisgevingen.
- De resultaten van het openbaar onderzoek.
- Het advies vanwege het ministerie van landbouw.
- De stedenbouwkundige vergunning die werd verleend.
- Het document van "aanvang der werken" dat minstens 1 week voor de daadwerkelijke aanvang van de werken dient te worden overgemaakt aan de lokale overheid.
- De toelatingen die de eigenaars van de betrokken erven gaven voor het verharden van hun eigendom, wellicht onder de vorm van superficies ofwel onder enige andere rechtsgeldige vorm, ofwel de gegevens van de notariële akten die dit regelen.

- Alle beeldmateriaal, zowel stilstaand als bewegend, dat werd gemaakt door gemeenteambtenaren of door andere personen in opdracht van de gemeente Zemst terwijl ze zich bevonden op het private terrein waarvan sprake en dit ongeacht de informatiedrager.
Hierbij tevens een lijst van alle plaatsen waar dit beeldmateriaal wordt bewaard met de vermelding of dit al dan niet publiek ter beschikking gesteld wordt (brochure, tentoonstelling, website...).
- Alle documenten die ertoe hebben geleid dat in de loop van het jaar 2008 deze private weg, die niet is opgenomen in de atlas der buurtwegen, werd ingekleurd als openbare weg, zijnde Vennestraat.
- Na klacht van onzentwege in mei 2016 bij de toenmalige dienst openbare werken (Laeti Van den Eede) werd niet veel later deze weg op "www.geopunt.be" terecht aangeduid als anomalie (stuk 1a). Enkele weken later was deze aanduiding alweer verdwenen (stuk 1b). Wij wensen alle documenten in te kijken die ertoe hebben geleid dat deze aanduiding werd weggehaald in plaats van deze te bestendigen.
- Eveneens in de loop van de maand mei 2016 stort eigenaar van het erf kadastraal gekend als [REDACTED] afval op de private weg waarvan sprake. Hiervan word aangifte gedaan bij de dienst Milieu. Het is een van die zeldzame keren dat [REDACTED], milieuableidende, buiten komt om vaststellingen te doen. Hierop volgend schrijft hij een brief gedagtekend 23-06-2016 naar, mogen we aannemen, de betrokkene (stuk 2). De vraag is duidelijk; opruimen ofwel de nodige, wettelijk verplichte, documenten bezorgen. Aangezien er nooit werd opgeruimd vragen wij om deze wettelijk verplichte documenten in te kijken en bij uitbreiding alle documenten die het kenmerk REGUIT-MIL-2016-133 dragen.
- Op 10/11/88 deed toenmalig burgemeester [REDACTED] een aanvraag aan de werklidendienst (stuk 3). Het C.B.S. zou hiermee ingestemd hebben op 29/11/88 en dit ondanks de negatieve reactie van 22/11/88 met als referentie TD/OW.EC. Wij wensen inzage in alle besluiten van het gemeentebestuur en het C.B.S. aangaande deze beslissing alsook alle notulen dienaangaande. Tevens de voluit geschreven betekenis van voornoemde referentie.
- Inzage in de besluiten die destijds de goedkeuring van de budgetten voor de verharding van deze private weg regelden.
- Inzage in alle documenten die de belangen aantonen van de toenmalige burgemeester, het C.B.S, de GR. of de gemeente Zemst in het algemeen om deze private weg te verharden. (stuk 3) Is een gedeeltelijke kopie van een documentenbundel bestaande uit het document van kleiner papierformaat ingevuld door o.a. voormalig burgemeester [REDACTED]. Daaronder liggend herkennen we een uittreksel uit de atlas der buurtwegen op A4 formaat. Onder dit uittreksel bevonden zich nog aangehechte bladen van A4 formaat die op de kopie niet zichtbaar zijn. Wij vragen inzage in ALLE stukken van deze documentenbundel die oorspronkelijk met een nietje samengehouden werden en gelet op het cruciale belang van deze bundel hiervan tevens afschrift.
- Inzage in de bouwaanvraag ingediend door de gemeente Zemst in 1988 om deze private weg te verharden.
- Attest met de datum van aanplakking van het openbaar onderzoek.
- Lijst met eigenaars van aanpalende erven die een kennisgeving ontvingen aangaande dit openbaar onderzoek met datum van versturen.
- Resultaten van dit openbaar onderzoek,
- Advies van het ministerie van landbouw.
- De toelating van de onderscheiden eigenaars van de betrokken erven om een deel van hun eigendommen te verharden.
- De bouwvergunning die werd afgeleverd.
- Het document "aanvang der werken".
- Alle facturen, zowel inkomende als uitgaande die betrekking hadden op deze verharding en bij uitbreiding alle documenten die hieromtrent werden opgesteld bij welke gemeentelijke of overheidsdienst dan ook.

Op 01/07/2020 vroeg de gemeente Zemst een aantal gevraagde stukken te verduidelijken, wat verzoeker ook deed per mail van 12/07/2020.

Op 27/07/2020 bezorgde de gemeente Zemst per mail verzoeker 2 bijlagen.

Op 23/08/2020 diende [REDACTED] beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze beslissing d.d. 27/07/2020, waarbij het verzoek slechts gedeeltelijk werd ingewilligd. Dit beroep werd geregistreerd op 24/08/2020.

Op 23/09/2020 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet de beroepstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 10 juni 2020.

De bestreden beslissing van 27 juli 2020 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepsschrift van 23 augustus 2020 is tijdig ingediend en **ontvankelijk**.

Gegrondeerdheid van het beroep

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.

1. Bestreden beslissing

De bestreden beslissing van de gemeente Zemst d.d. 27 juli 2020 luidt als volgt:

"Geachte [REDACTED],

Volgend op uw bijkomende e-mail van 12 juli jl. maken we u de volgende documenten over :

- 1. Analyserapport 'ABO'groep staalnames asbest. Het analyserapport bevat ook staalnames op andere locaties. Deze zijn uit het rapport verwijderd. De openbaarmaking ervan moet namelijk worden beschouwd als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen (art. 11.34, 2° Bestuursdecreet van 7 december 2018).*
- 2. Facturatie van het analyserapport.*
- 3. Opdracht burgemeester [REDACTED] met aangehechte kaarten, zoals teruggevonden in het archief.*

Andere documenten zijn niet voorhanden :

- Aanvraag stedenbouwkundige vergunning voor het verharden van een terrein met een oppervlakte van meer dan 2000m2 in agrarisch gebied. Indien u hiermee het verharden van de bewuste uitweg ter hoogte van [REDACTED] bedoelt, kunnen wij u geen document bezorgen. De andere vragen m.b.t. een dergelijke aanvraag, zoals attest aanplakking, lijst eigenaars, openbaar onderzoek, adviezen, ... zijn dus niet aan de orde.*
- Beeldmateriaal op het bewuste terrein : de foto's op de website <http://geo.vlaamsbrabant.be>*

/tragewegen/ zijn gemaakt door vrijwilligers bij de inventarisatie van mogelijke trage wegen in 2014. Deze foto's worden enkel digitaal bewaard bij de provincie Vlaams-Brabant zoals ze te zien zijn op de betrokken website.

- Er zijn geen documenten voorhanden over wijzigingen aan kaartgegevens.

Via <http://www.geopunt.be/nl/over-geopunt/bronnen> kunnen de bronnen per kaart worden gevonden. Deze website is eigendom van de Vlaamse overheid. De gemeente beschikt zelf bijgevolg niet over een historiek van eventuele aanpassingen.

Met de verwijdering op geopunt heeft de gemeente dus niets te maken. Mevrouw Van den Eede heeft op uw aangeven wel in het GRB aangeduid dat er iets fout was met deze weg ; op geopunt wordt dit een anomalie genoemd, in dit geval dus een vraag tot verbetering op de basiskaart GRB. Deze anomalie werd door Informatie Vlaanderen gecontroleerd en verwerkt.

- Er zijn geen andere documenten die het in – of uitgaande kenmerk REGUIT-MIL-2016-133 dragen.

- Besluiten ter goedkeuring van de budgetten voor de verharding van de private weg kunnen niet worden teruggevonden : de grootboeken met gedetailleerde uitgaven gaan slechts terug tot en met 1990.

Alles van 1989 en daarvoor is niet meer opgenomen in het archief.

- Er werd geen bouwaanvraag ingediend door de gemeente Zemst in 1988 om deze private weg te verharden. Bijgevolg zijn de andere vragen (over openbaar onderzoek, adviezen, vergunning ...) niet aan de orde.

Tegen deze beslissing kunt u beroep instellen bij de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur (openbaarheid @vlaanderen.be of departement Kanselarij en Bestuur, Havenlaan 88 bus 20, 1000 Brussel). U beschikt daarvoor over een termijn van dertig kalenderdagen, die ingaat op de dag nadat deze beslissing verstuurd is."

2. Inhoud van het beroepschrift

Beroeper haalt in zijn beroepschrift aan welke stukken hij heeft ontvangen en of deze al dan niet aan zijn verwachtingen voldoen. Tot slot eindigt beroeper als volgt:

"Kort samengevat vragen wij alsnog inzage in volgende documenten.

- Alle documenten inzake de opdracht om foto's te maken vanop de private erven en hoe deze opdracht precies luidde met de namen van de opdrachtgevers.

- Alle documenten die aan de basis liggen van de onterechte wijziging van private eigendom naar openbaar domein in 2008 met daarbij de namen van de opdrachtgevers en de motivering om deze handelingen uit te voeren. Alle documenten die er toe hebben geleid dat er achteraf nog meermaals wijzigingen werden uitgevoerd ook hier met de namen van de opdrachtgevers en de bijhorende motivering. Indien geen documenten aanwezig vragen we mondelinge uitleg van de bevoegde ambtenaar.

- Inzage in de stukken die de milieuambtenaar op 23/06/2016 vroeg.

- Inzage in de nog ontbrekende stukken uit de documentenbundel die we als "Verzoek 2020-07-10(2).pdf" reeds kregen.

- Inzage in de notulen en verslagen die betrekking hebben op de aanvraag die te zien is op "stuk3".

Om deze reden wensen wij in beroep te gaan tegen de niet correcte en onvolledige inwilliging van het openbaarheidsverzoek."

3. Toelichting door de gemeente

De beroepsinstantie heeft de gemeente Zemst gecontacteerd om de nodige toelichting en een afschrift van de gevraagde documenten te bezorgen.

De gemeente meldt aan de beroepsinstantie dat veel van de door [REDACTED] opgevraagde documenten onbestaande zijn en dus niet in het bezit van de gemeente. In die zin wordt er dan ook geen uitzonderingsgrond ingeroepen. De aanvraag wordt evenmin doorgestuurd naar een andere bestuursinstantie (art. II.40 Bestuursdecreet), aangezien het niet duidelijk is welke andere instantie wel over deze documenten zou kunnen beschikken.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

- De opdracht om foto's te maken

Wat dit punt betreft bezorgt de gemeente Zemst in bijlage van haar toelichting een collegenota van 22 juli 2013 over het inzetten van vrijwilligers om op het terrein mogelijke trage wegen te inventariseren (invullen fiche + foto's maken). Deze vrijwilligers werden opgeroepen via adviesraden en het gemeentelijk informatieblad Zemst-Info en kregen op verschillende infomomenten uitleg.

De beroepsinstantie is van oordeel dat voormelde collegenota een antwoord biedt op de vraag van verzoeker. Aangezien er geen uitzonderingsgronden op dit document van toepassing zijn, kan de collegenota openbaar worden gemaakt en kan het beroep wat dit punt betreft **gegrond** worden verklaard.

- Onterechte wijziging private eigendom naar openbaar domein

De gemeente Zemst bevestigt aan de beroepsinstantie dat de gemeente niet in het bezit is van bestuursdocumenten die hierover handelen. De beroepsinstantie kan dan ook niet anders dan het beroep wat dit punt betreft **ongegron**d te verklaren.

Een verzoek in het kader van openbaarheid van bestuur kan immers enkel betrekking hebben op bestaande bestuursdocumenten in het bezit van de bevroagde overheid, conform de definitie vermeld in artikel I.4.3° van het Bestuursdecreet. Bij gebrek aan de gevraagde documenten kan er dan ook geen afschrift van worden verleend.

- de stukken die de milieuambtenaar op 23/06/2016 vroeg

De gemeente Zemst bevestigt aan de beroepsinstantie dat de gemeente niet in het bezit is van bestuursdocumenten die hierover handelen, aangezien er door de gemeentelijke diensten geen verder gevolg werd gegeven aan het uitblijven van enige reactie op de brief van 23/06/2016. Kort na de brief werd immers een procedure gestart over het statuut van de weg en deze procedure is momenteel nog steeds hangende. De beroepsinstantie kan dan ook niet anders dan het beroep wat dit punt betreft **ongegron**d te verklaren.

Een verzoek in het kader van openbaarheid van bestuur kan immers enkel betrekking hebben op bestaande bestuursdocumenten in het bezit van de bevroagde overheid conform de definitie vermeld in artikel I.4.3° van het Bestuursdecreet. Bij gebrek aan enige reactie op de brief van 23/06/2016 kan er geen afschrift worden verleend van de in deze brief door de milieuambtenaar opgevraagde documenten.

- nog ontbrekende stukken uit de reeds ontvangen documentenbundel

De gemeente Zemst bevestigt aan de beroepsinstantie dat de gemeente alle stukken die van de bevroagde documentenbundel konden worden teruggevonden reeds op 27 juli 2020 onder de bijlage met naam "verzoek 2020-07-10(2)" aan verzoeker bezorgde.

De gemeente verduidelijkt nog als volgt :*"de bundel die in het archief werd teruggevonden bevat de opdrachtelijke van de toenmalige burgemeester, met inderdaad als achtergrond een kaart met handgeschreven notities. De 2 kaarten op A3-formaat werden toegevoegd ; enkel deze kaarten waren in het gearhiveerde dossier aan deze opdrachtelijke bevestigd.*

Een ander blad van A4-formaat met in hetzelfde handschrift een gedetailleerde uitleg waarom de gemeente de aanvraag van de burgemeester niet kon en mocht inwilligen, kon niet worden teruggevonden (zoals gesuggereerd in het verzoekschrift aan de Beroepsinstantie van 23-08-2020)."

De beroepsinstantie moet dan ook vaststellen dat, wat dit punt betreft, beroeper reeds alle documenten die in het bezit zijn van de gemeente heeft ontvangen. Inzake dit punt moet het beroep dan ook **ongegrond** worden beschouwd.

- aanvraag van de burgemeester aan de werklidendienst dd. 10/11/88 (stuk 3)

De gemeente Zemst verklaart dat de dienst "Werken in eigen beheer" in het bezit is van het originele opdrachtenblaadje. Voor dergelijke opdrachtennota's werd volgens deze dienst in die periode geen besluit genomen. Deze werden gewoon behandeld op het CBS en door de toenmalige gemeentesecretaris genoteerd onder rubriek 'akkoord CBS:'.

Want hoewel het document vermeldt dat het college van burgemeester en schepenen met deze aanvraag instemde op datum van 29/11/1988, heeft de gemeente dit geverifieerd en vastgesteld dat op deze datum geen collegezitting was en ook dat in de collegezittingen net vóór en na deze datum geen beslissing over de landbouwweg aan de Vennestraat werd terug gevonden.

De beroepsinstantie stelt uit voormelde toelichting van de gemeente Zemst vast dat er geen andere documenten bestaan dan het opdrachtenblaadje en kan dan ook niet anders dan het beroep, wat dit punt betreft, **ongegrond** te verklaren.

Een verzoek in het kader van openbaarheid van bestuur kan immers enkel betrekking hebben op bestaande bestuursdocumenten in het bezit van de bevroegde overheid conform de definitie vermeld in artikel I.4.3° van het Bestuursdecreet. Bij gebrek aan de gevraagde documenten kan er dan ook geen afschrift van worden verleend.

Tot slot geeft de gemeente Zemst nog de voluit geschreven betekenis van de referte TD/OW/EC. Deze staat voor Technische diensten / Openbare Werken / initialen van een natuurlijk persoon

De beroepsinstantie acht voor de vermelde initialen van de natuurlijk persoon artikel II.34;2° van het Bestuursdecreet van toepassing. Dit artikel bepaalt dat een openbaarheidsverzoek mag worden afgewezen wanneer de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privé-leven. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.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 het 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 naam van een natuurlijk persoon

behoort ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokkene en 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 naam van de natuurlijke persoon is duidelijk een gegeven dat deel uitmaakt van de persoonlijke levenssfeer en niet zonder toestemming mag openbaar worden gemaakt. Uit de toelichting blijkt niet dat de gemeente de toestemming van deze persoon heeft gevraagd. Bij gebrek aan contactgegevens kan de beroepsinstantie evenmin om toestemming vragen. Het beroep moet op dit punt dan ook als **ongegrond** worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 23/08/2020 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Zemst van 27/07/2020 wordt als ontvankelijk en deels gegrond/deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de gemeente Zemst de collegenota van 22 juli 2013 over het inzetten van vrijwilligers om op het terrein mogelijke trage wegen te inventariseren openbaar te maken door er een afschrift van te verstrekken.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 8 oktober 2020

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter