

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](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2021/018

**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 27 november 2020 diende ■■■ (hierna: verzoekster) een verzoek in bij de stad Leuven gericht op het verkrijgen van een afschrift van diverse documenten betreffende het gemeentelijk RUP 'Parking Benedenstad'.

Op 9 december 2020 weigerde de stad Leuven in te gaan op dit verzoek.

Op 7 januari 2021 werd door verzoekster beroep aangetekend tegen vermelde weigeringsbeslissing.

Op 7 januari 2021 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

**Ontvankelijkheid van het beroep**

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 27 november 2020.

De weigeringsbeslissing van de stad Leuven dateert van 9 december 2020. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 7 januari 2021 diende verzoekster beroep in tegen voormelde weigeringsbeslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

## Gegrondeheid 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. Oorspronkelijk verzoekschrift*

Het oorspronkelijke verzoek van 27 november 2020 bij de stad Leuven was gericht op het verkrijgen van een afschrift van diverse documenten betreffende het gemeentelijk RUP 'Parking Benedenstad', te weten:

- De 166 brieven/bezwaarschriften ingediend in het kader van de publieke raadpleging bij de startnota van het RUP ("eventueel geanonimiseerd");
- De lijst ("genummerd?") van alle ingekomen brieven/bezwaarschriften;
- De lijst van de opmerkingen/bezwaren uit de bezwaarschriften met de verwijzing naar de nummers van de brieven waarin deze opmerkingen geformuleerd staan.

### *2. Bestreden beslissing van de stad Leuven*

In de thans bestreden beslissing d.d. 9 december 2020 oordeelde de stad Leuven dat er geen kopie bezorgd kon worden van de 166 bezwaarschriften. Overeenkomstig artikel II.33, 1<sup>o</sup> van het Bestuursdecreet werd de aanvraag afgewezen als kennelijk onredelijk, aangezien het anonimiseren van 166 bezwaarschriften zorgt voor een te grote belasting voor de betrokken dienst van de stad.

Verder oordeelde de stad dat de lijst met alle ingekomen brieven volledig bestaat uit persoonsgegevens, zodat daarvan ook geen kopie kan bezorgd worden omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Tot slot oordeelde de stad dat de lijst en de nummering louter werkinstrumenten zijn om een goede behandeling mogelijk te maken.

### *3. Inhoud van het beroepschrift*

Verzoekster acht in haar beroepschrift van 7 januari 2021 dat de verantwoording voor deze weigering twijfelachtig is, en stelt bijgevolg de kennelijke onredelijkheid in vraag.

Verzoekster stelt dat de betrokken weigeringsgrond op een nogal abstracte manier wordt ingeroepen, en argumenteert verder dat de algemeen directeur van de stad Leuven heeft nagelaten om haar te verzoeken, in overeenstemming met art II.42. bestuursdecreet, de aanvraag te specificeren of te vervolledigen zodat zij "nogmaals kon uitleggen waarom ik de vraag stelde." Zij stelt dat een afschrift van alle ingediende bezwaren

noodzakelijk is in de uitoefening van het nazicht, zowel van haar eigen bezwaarschrift als van de 165 overige ingediende brieven.

Verzoekster verwijst verder naar het document dat de stad Leuven met de behandeling van de schriftelijke brieven publiek heeft gemaakt op haar website, en stelt dat pagina 4 van dit document melding maakt van een lijst met alle ingekomen schriftelijke brieven en een verwijzing per opmerking naar de nummers van de brieven waarin die opmerking geformuleerd staat. Beide zouden ontbreken op de website, en nochtans van belang zijn voor het nazicht van de bezwaarschriften.

Verzoekster besluit dat zij dan ook dezelfde vragen als vermeld in haar initiële aanvraag handhaaft, waarbij zij deze initiële aanvraag omschrijft als volgt:

- Digitale geanonimiseerde kopie van de 166 bezwaarschriften;
- Digitale kopie van het register van geclusterde antwoorden met corresponderende nummers van bezwaarschriften;
- Digitale kopie van de lijst/tabel van de genummerde ontvangen bezwaren en de corresponderende nummers van de geclusterde antwoorden.

#### *4. Standpunt van de beroepsinstantie*

De beroepsinstantie heeft op 11 januari 2021 contact opgenomen met de stad Leuven, om de door verzoekster gevraagde documenten te verkrijgen, alsook wat nadere toelichting over het dossier. De stad Leuven heeft deze vragen op 18 januari 2021 beantwoord, zodat het thans aan de beroepsinstantie toekomt om te beslissen over het ingestelde beroep.

#### *Betreffende de 166 bezwaarschriften*

In haar antwoord van 18 januari 2021 heeft de stad Leuven haar eerdere weigering tot het openbaar maken van alle bezwaarschriften op grond van de artikelen II.34, 2° en II.42 van het Bestuursdecreet gehandhaafd: *“Om de privacy van de indieners te beschermen, dient bepaalde informatie in de bezwaarschriften geanonimiseerd te worden. Het betreft dan niet alleen de namen en de adresgegevens van de indieners, maar alle informatie in de bezwaarschriften waaruit de identiteit van de indieners achterhaald kan worden. Dit betekent dat alle bewaarschriften één voor één doorgenomen moeten worden en eventueel geanonimiseerd dienen te worden. Er werden 166 bezwaarschriften ingediend.*

*In totaal betreft dit ongeveer 2900 pagina's. In tegenstelling tot wat [REDACTED] beweert, is dit geenszins een werk dat op minder dan 2 uren gedaan kan worden. Het lezen en anonimiseren van alle bezwaarschriften wordt geschat op een dag werk. De aanvragen openbaarheid van bestuur worden echter behandeld door één personeelslid. In 2020 ontving de stad Leuven 822 aanvragen openbaarheid van bestuur. Naast het behandelen van deze aanvragen, oefent dit personeelslid nog andere taken uit. Het lezen en anonimiseren van alle bezwaarschriften zou bijgevolg de normale werking in ernstige mate aantasten.”*

De beroepsinstantie acht deze motivering inzake de kennelijke onredelijkheid, in de mate dat zij thans gemotiveerd wordt vanuit de concrete situatie van de stad Leuven, en dus niet meer in algemene termen wordt bijgebracht, aanvaardbaar. Het screenen van bijna 3.000 pagina's is zelfs voor een stad als Leuven een zeer zware belasting voor de betrokken dienst, die er in normale omstandigheden toch in slaagt om 822 openbaarheidsverzoeken te behandelen. De thans gevraagde zware opdracht is te beschouwen als een onevenredig zware belasting voor de betrokken dienst, temeer daar de stad Leuven op haar website een duidelijk en uitvoerig overzicht heeft gegeven van alle bezwaren, én de antwoorden erop, gebundeld op 21

pagina's en opgedeeld in 15 thema's. Daarmee heeft de stad reeds op actieve wijze openbaarheid gegeven aan de wijze waarop de betrokken bezwaren werden behandeld.

Waar verzoekster aanhaalt dat de algemeen directeur van de stad Leuven heeft nagelaten om haar te verzoeken, in overeenstemming met art II.42. bestuursdecreet, de aanvraag te specificeren of te vervolledigen zodat zij *"nogmaals kon uitleggen waarom ik de vraag stelde"*, merkt de beroepsinstantie vooreerst op dat het voorwerp van het oorspronkelijke verzoek van 27 november 2020 zeer duidelijk was, en dat een dergelijke vraag tot specificering in casu niet nodig was. Bovendien stelt verzoekster zelf dat zij deze vraag zou stellen zodat zij *"nogmaals kon uitleggen waarom ik de vraag stelde"*, doch de drijfveer voor het stellen van een openbaarheidsvraag is niet relevant in het kader van de thans ingeroepen kennelijke onredelijkheid. Kortom, in de gegeven, zeer duidelijke omstandigheden had een verzoek tot specificatie of vervollediging niets bijgebracht.

De beroepsinstantie gaat er steeds vanuit dat het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur een instrument is dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van een overheidsinstantie. 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. Verzoekster heeft aldus het volste recht om gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die zij zich ter harte heeft genomen, na te gaan. Zij is er evenwel niet van ontslagen om haar rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen: het belang dat de verzoekster heeft bij de uitoefening van haar rechten, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de betrokken overheidsinstantie.

De vraag wanneer een aanvraag tot openbaarmaking de grens van de kennelijke onredelijkheid overschrijdt is zeer delicaat en moeilijk. Daar moet, het uitgangspunt indachtig dat de uitzonderingsgronden op de openbaarheid restrictief moeten worden geïnterpreteerd en toegepast, heel behoedzaam mee worden omgegaan. Nochtans kan de beroepsinstantie in casu alleen maar besluiten dat de huidige verzoekster de perken van de redelijkheid kennelijk te buiten is gegaan, door de stad Leuven te vragen om alle 166 bezwaarschriften één per één te screenen op directe of indirecte verwijzingen naar de persoonlijke levenssfeer van de bezwaarindieners, temeer daar het om bijna 3.000 pagina's gaat. Het ingaan op dergelijke vragen zou de normale werking van de betrokken overheidsinstantie, in casu de stad Leuven, schaden.

Na billijke afweging van ieders belangen, oordeelt de beroepsinstantie, op basis van wat hiervoor werd uiteengezet, dat het huidige beroep, in zoverre het betrekking heeft op het verkrijgen van een afschrift van de 166 bezwaarschriften, moet afgewezen worden als **ongegrond** wegens de kennelijke onredelijkheid ervan.

#### Betreffende de lijst ("genummerd?") van alle ingekomen brieven/bezwaarschriften

Wat betreft het openbaar maken van de lijst van alle ingekomen brieven/bezwaarschriften, stelt de stad Leuven dat haar weigeringsbeslissing is gesteund op artikel II.34, 2° van het bestuursdecreet: *"Deze lijst bestaat louter uit een nummer en de gegevens van de indieners. Omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de indieners kunnen deze gegevens niet openbaar gemaakt worden."*

De beroepsinstantie stelt evenwel vast dat deze lijst, naast een nummer (van het bezwaar) en de identiteitsgegevens van de bezwaarindieners, tevens melding maakt van een datum (vermoedelijk deze waarop het bezwaar is ingediend). Bijgevolg wordt geoordeeld dat deze lijst toch openbaar dient gemaakt te worden, na anonimisering van de persoonsgegevens van de bezwaarindieners, en dit in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Voormeld artikel stelt immers dat een verzoek tot openbaarmaking moet worden afgewezen indien de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. 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 II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect.

De decreetgever is weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend (wat nogmaals uitdrukkelijk werd bevestigd in een recent arrest van de Raad van State, RvS, arrest nr. 243.607 van 7 februari 2019, *TBP* 2019/6, 339: “Zoals reeds overwogen, moet er geen belangenafweging plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, en de weigering tot openbaarmaking moet niet door deze belangenafweging worden gemotiveerd.”), 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 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 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 namen en adressen van natuurlijke personen (in casu de bezwaarindieners) die vermeld worden in de betrokken lijst behoren ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokkenen 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 beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat de mededeling van de hiervoor vermelde gegevens (de namen en adressen van natuurlijke personen), 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. Het beroep wordt op dit punt dan ook als **gedeeltelijk gegrond** beschouwd.

Volgens artikel II.50, §1, derde lid van het Bestuursdecreet dient de beroepsinstantie in de regel alsnog de betrokken natuurlijke personen om toestemming aan te schrijven om hun persoonsgegevens toch openbaar te kunnen maken. In casu wordt daarvan echter afgezien, niet alleen omwille van het grote aantal bezwaarindieners (166), maar ook omdat verzoekster duidelijk te kennen heeft gegeven dat geanonimiseerde gegevens voldoende zijn.

*Betreffende de lijst van de opmerkingen/bezwaren uit de bezwaarschriften met de verwijzing naar de nummers van de brieven waarin deze opmerkingen geformuleerd staan*

De stad Leuven geeft in dit verband aan dat op de website van de stad Leuven een document geplaatst werd waarin de opmerkingen behandeld worden (<https://www.leuven.be/rups-opmaak>): “*We kunnen alsnog het document met verwijzing naar de nummers van de brieven aan █████ bezorgen.*” De beroepsinstantie acht het beroep op dit punt dan ook **gegrond**.

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift d.d. 7 januari 2021 van █████ tegen de weigeringsbeslissing van de stad Leuven d.d. 9 december 2020 is **ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond**.

Bijgevolg dient de stad Leuven een afschrift van de volgende gegevens over te maken aan verzoekster:

- na anonimisering van alle persoonsgegevens die verwijzen naar natuurlijke personen, de lijst met nummers en datums van alle ingekomen brieven/bezwaarschriften;
- de lijst van de opmerkingen/bezwaren uit de bezwaarschriften met de verwijzing naar de nummers van de brieven waarin deze opmerkingen geformuleerd staan.

### **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 de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.*

Brussel, 5 februari 2021

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter