

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/2021/055

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 feiten

Op 21 december 2020 diende [REDACTED] (verder: verzoeker), bij de gemeente Tremelo een verzoek in tot het verkrijgen van een afschrift van de maandelijkse overzichten van de klachten en de behandeling ervan voor de jaren 2018, 2019 en 2020 (cf. artikel 15 van het gemeentelijk reglement inzake klachtenbehandeling).

Op 26 januari 2021 diende verzoeker bij de beroepsinstantie beroep in tegen de ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Tremelo. Het beroepschrift werd geregistreerd op 27 januari 2021.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek tot openbaarmaking dateert van 21 december 2020.

Bij ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Tremelo over het openbaarheidsverzoek, heeft de termijn om in beroep te gaan in toepassing van artikel II.48 Bestuursdecreet bijgevolg geen aanvang genomen.

Het beroepschrift is dan ook tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Gegrontheid 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. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker dient beroep in tegen het uitblijven van enig antwoord van de gemeente Tremelo omtrent zijn openbaarheidsverzoek.

2. Toelichting door de gemeente Tremelo

Om met voldoende kennis van zaken te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie contact opgenomen met de gemeente Tremelo.

De gemeente Tremelo stelt dat verzoeker het afgelopen anderhalf jaar negen aanvragen heeft ingediend in het kader van de openbaarheid van bestuur. Daarnaast heeft hij verschillende e-mails gestuurd, rechtstreeks naar personeelsleden, om informatie op te vragen en kost het de communicatiedienst van de gemeente veel tijd om te antwoorden op zijn negatieve reacties op sociale media omtrent de werking van lokaal bestuur Tremelo. De gemeente stelt dat eenieder uiteraard zijn mening mag uiten en dat zij open staat voor alle kritiek en opmerkingen, maar er zijn ook wel grenzen.

De gemeente Tremelo vervolgt: *“Het verbod van rechtsmisbruik is een algemeen rechtsbeginsel. Rechtsmisbruik is niet enkel de uitoefening van een recht met het enkele opzet om te schaden, maar ook het uitoefenen van een recht op een wijze die kennelijk de grenzen te buiten gaat van de normale uitoefening van dit recht door een normaal en zorgvuldig persoon. De gevolgen van de uitoefening van een recht mogen niet onevenredig zijn met de voordelen voor diegene die het recht uitoefent: dit betreft een belangenafweging, waarbij opgemerkt moet worden dat er sprake kan zijn van rechtsmisbruik als het recht wordt uitgeoefend zonder redelijk en voldoende belang.*

Onze personeelsleden moeten telkens de gevraagde informatie verzamelen: een extra administratieve belasting die ten koste gaat van de kerntaak van deze personeelsleden. Gelet op de vele negatieve reacties op sociale media, kan de vraag gesteld worden of [REDACTED] op zoek is naar zaken die lokaal bestuur Tremelo in een slecht daglicht zouden kunnen stellen. Er zijn ons hoegenaamd geen andere redenen kenbaar waarom hij deze uiteenlopende aanvragen in het kader van de openbaarheid van bestuur zou stellen. Het gaat overigens ook verder dan de toegang tot bestuursdocumenten in het kader van de openbaarheid van bestuur. Enkele maanden geleden heeft [REDACTED] een bepaalde aanvraag gedaan bij lokaal bestuur Tremelo. Tijdens het gesprek met de bevoegde medewerker werd mondeling bevestigd dat alle nodige documenten voorhanden waren. Bij de verwerking van de aanvraag merkte de dossierbeheerder echter op dat er nog een ander document vereist was. Het ging om een aanvraag die niet veel voorkomt, waardoor de dossierbeheerder foutief bevestigd had dat alles in orde was. Diezelfde dag nog heeft de dossierbeheerder zich verontschuldigd bij [REDACTED] voor de foutieve informatie, en hem gevraagd het extra document over te maken. [REDACTED] bleef echter vasthouden aan het feit dat de dossierbeheerder gezegd had dat alles in orde was, en heeft het gevraagde document niet overgemaakt. De reacties van [REDACTED] hebben ertoe geleid dat de bevoegde medewerker ten einde raad was, waardoor niet enkel het diensthoofd en de juriste, maar zelfs

de algemeen directeur bij het dossier betrokken moesten worden. Eén simpele aanvraag, zoals we er dagelijks talloze ontvangen, heeft disproportioneel veel werk veroorzaakt.

Lokaal bestuur Tremelo is van mening dat [REDACTED] misbruik maakt van het recht op de openbaarheid van bestuur, waardoor zijn aanvraag als kennelijk onredelijk geacht wordt. Lokaal bestuur Tremelo tracht op een correcte wijze gevolg te geven aan elke aanvraag in het kader van de openbaarheid van bestuur, maar gelet op het bovenstaande wenst zij niet meer in te gaan op de aanvraag van [REDACTED].”

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vooreerst vast dat de gemeente Tremelo zich beroept op het misbruik van het recht op de openbaarheid van bestuur. Het misbruik van recht is een uitzonderingsgrond die onder toepassing van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet kan worden ingeroepen en die de aanvraag tot openbaarmaking “kennelijk onredelijk” maakt.

Het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument 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. Verzoeker 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 hij zich ter harte heeft genomen, na te gaan. Hij is er evenwel niet van ontslagen om zijn rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen: het belang dat de verzoeker heeft bij de uitoefening van zijn 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.

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat de kennelijke onredelijkheid op dit ogenblik door de gemeente Tremelo niet kan ingeroepen worden. De motivering van de gemeente Tremelo om het verzoek als kennelijk onredelijk af te wijzen, komt de beroepsinstantie immers als vrij summier over. Het feit dat verzoeker de afgelopen 18 maanden 9 verzoeken tot openbaarheid heeft gedaan – waarbij de gemeente ook niet concreet aangeeft wat de omvang van de verzoeken waren – is volgens het oordeel van de beroepsinstantie niet afdoende om zich te beroepen op de kennelijke onredelijkheid.

De beroepsinstantie wijst er eveneens op dat de in het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgronden, zoals de kennelijke onredelijkheid van openbaarheidsverzoeken, in toepassing van artikel II.39 van voornoemd decreet, ook steeds restrictief moeten worden uitgelegd. Tevens kan de beroepsinstantie in principe bij haar beoordeling geen rekening houden met andere gegevens die geen betrekking hebben op de openbaarheid van bestuur (mails met vragen om informatie en negatieve reacties op sociale media). De beroepsinstantie zal het verzoek bijgevolg screenen aan de andere uitzonderingsbepalingen die zijn opgesomd in het Bestuursdecreet.

In casu vraagt verzoeker een afschrift van de maandelijkse overzichten van de klachten en de behandeling ervan voor de jaren 2018, 2019 en 2020. Het gaat hier om drie Excel-bestanden met slechts enkele ingevulde lijnen.

Voormelde bestanden vermelden steeds de naam van de klachtenbehandelaar in kwestie. Artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet bepaalt 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 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 namen van de klachtenbehandelaars 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 dit gegeven 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 namen van de klachtenbehandelaars afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die natuurlijke personen en dat die gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.50, §1, derde lid van het Bestuursdecreet laat toe aan de beroepsinstantie om aan de betrokken natuurlijke personen om toestemming te vragen voor het openbaar maken van hun naam. Bij gebrek aan contactgegevens is de beroepsinstantie zelf niet bij machte om bij de betreffende personen navraag te doen of zij alsnog toestemming verlenen om hun namen openbaar te maken. Artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet bepaalt evenwel 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 II.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., wat in casu het geval is.

Voor het overige oordeelt de beroepsinstantie dat er geen andere uitzonderingen op de openbaarheid van toepassing zijn. Het beroep wordt omwille van het voorgaande bijgevolg als **gedeeltelijk gegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 26 januari 2021 tegen de ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Tremelo wordt als ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond beschouwd.

Bijgevolg dienen de maandelijkse overzichten van de klachten en de behandeling ervan voor de jaren 2018, 2019 en 2020 (cf. artikel 15 van het gemeentelijk reglement inzake klachtenbehandeling) openbaar te worden gemaakt door er een afschrift van te bezorgen, mits het onleesbaar maken van de persoonsnamen van de betreffende klachtenbehandelaars.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

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 titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel 11.44, §3, van het Bestuursdecreet).

Brussel, 25 februari 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter