

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/2021/285

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 31 mei 2021 diende ■■■ een verzoek in bij de stad Gent om een afschrift te verlenen van alle notulen van de openbare zitting van de gemeenteraad sinds het jaar 2000 die niet via de gemeentelijke website beschikbaar zijn.

De stad Gent weigerde op 21 juni 2021 om verzoeker de gevraagde documenten te bezorgen.

Verzoeker diende op 22 juni 2021 bij de beroepsinstantie beroep in tegen die beslissing van de stad Gent.

Het beroepschrift werd geregistreerd op 23 juni 2021.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 31 mei 2021.

De in beroep aangevochten beslissing van de stad Gent van 21 juni 2021, verzoeker bezorgd per mail van 22 juni 2021, maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van verzoeker d.d. 23 juni 2021 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet en is bijgevolg **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. Bestreden beslissing

In haar beslissing stelt de stad Gent dat de gemeenteraad per zitting telkens ± 150 agendapunten behandelt. Het verslag (notulen) bevat de inhoud van deze agendapunten en het verloop van de zitting. Om tegemoet te komen aan de vraag (notulen 2000 - tot heden) moet de inhoud van elk van deze agendapunten, en bijhorende bijlagen, gescreend worden op de aanwezigheid van uitzonderingsgronden. Dit zou een onredelijke inspanning vergen van de stadsdiensten. Om die reden werd de aanvraag beschouwd als kennelijk onredelijk. De stad Gent kon wel het volgende ter beschikking stellen:

- de woordelijke verslagen van de gemeenteraad vanaf 2007 tot heden. Van voor 2007 is dergelijk verslag niet beschikbaar.
- agenda's/besluitenlijsten van de gemeenteraad vanaf 2000 - september 2013.

Vanaf september 2013 zijn de titels van de agendapunten, en de voor openbaarmaking vatbare besluiten en bijhorende stukken, beschikbaar op de raadpleegomgeving van de stad Gent (<http://ebesluitvorming.gent.be>). De openbare notulen van 2019- oktober 2020 zijn te vinden op de website (<https://stad.gent/nl/over-gent-en-het-stadsbestuur/stadsbestuur/hetbestuur/gemeente-en-ocmw-raad/verslagen-gemeente-en-ocmw-raad>) en vanaf november 2020 op de raadpleegomgeving.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker stelt op 22 juni 2021 volgend beroep in tegen deze weigeringsbeslissing van de stad Gent:

"De beslissing van de adjunct algemeen directeur van Gent verklaarde mijn aanvraag "gedeeltelijk ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond en beslist tot gedeeltelijke inwilliging van de aanvraag omwille van kennelijke onredelijkheid". Deze ietwat verwarrende beslissing (ik zou niet weten welk deel van mijn verzoek niet ontvankelijk was) ging gepaard met geen enkele van de gevraagde notulen die openbaar gemaakt werden. Dus ondanks de beslissing spreekt van een "gedeeltelijke inwilliging" zou ik eerder stellen dat er van een volledige weigering sprake is in dit dossier.

Deze beslissing negeert mijn inziens volledig de beslissingen van zowel de beroepsinstantie als de Raad van State. Zoals de beroepsinstantie in het verleden al herhaaldelijk benadrukt heeft (bvb OVB/2020/332, OVB/2015/203, ...):

Overwegende dat de Raad van State in zijn arrest nr. 229.270 van 21 november 2014 terecht aanhaalt dat een bestuursinstantie zich moet zien te organiseren om aan een gestelde vraag tot openbaarheid te voldoen.

De beslissing van Gent impliceert dat de administratie aldaar zich aan deze duidelijke interpretatie van de openbaarheid wetgeving niet houdt bij het opstellen van de gemeenteraad notulen (van de openbare zittingen; mijn aanvraag ging niet over enige notulen van de besloten GR zittingen) zodat de notulen (o.a.) vrij zijn van informatie die de persoonlijke levenssfeer raken (zie DLB Art 28 §1, 1° "De vergaderingen van de gemeenteraad zijn openbaar, behalve als het om aangelegenheden gaat die de persoonlijke levenssfeer raken. Zodra een dergelijk punt aan de orde is, beveelt de voorzitter de behandeling in besloten vergadering;"), en op gelijkaardige manier vrij zijn van andere informatie types die vatbaar zijn voor het inroepen van openbaarheid uitzonderingsgronden (commerciële geheimen, enz).

Dat een algemeen directeur, of zijn gemachtigde(n), de notulen op zo'n manier opmaken zodat het bestuur op latere datum één of meerdere uitzonderingsgronden kan inroepen om de notulen in hun geheel te onttrekken aan de openbaarheid is een manifeste inbreuk op de deugdelijk bestuur verplichtingen die rusten op het bestuur, en waarvoor de algemeen directeur op verschillende vlakken de volledige verantwoordelijkheid draagt (DLB Art. 32 "De notulen en het zittingsverslag van de vergadering van de gemeenteraad worden onder de verantwoordelijkheid van de algemeen directeur opgesteld overeenkomstig artikel 277 en 278." en DLB Art. 172 "De algemeen directeur woont de vergaderingen bij van de gemeenteraad, [...] De algemeen directeur adviseert de gemeenteraad, de voorzitter van de gemeenteraad, [...] op beleidsmatig, bestuurskundig en juridisch vlak.")

Onlangs besliste de beroepsinstantie in OVB/2021/221 dat de gemeente Zemst, met een bevolking van circa 21.000 inwoners, haar notulen van de openbare gemeenteraad sinds het jaar 2000 niet openbaar hoefde te maken. In deze beslissing viel het volgende te lezen: Het komt de beroepsinstantie wat vreemd voor dat de notulen van de openbare zittingen informatie bevatten die raakt aan de persoonlijke levenssfeer, aangezien algemeen het principe geldt dat de voorzitter van de gemeenteraad in zulke gevallen onmiddellijk de behandeling van het agendapunt in besloten vergadering dient te bevelen.

Anderzijds is er de beslissing OVB/2020/208 tegen de stad Vilvoorde, waarbij de beroepsinstantie wel de openbaarmaking bevolen heeft van al de notulen van de openbare gemeenteraden sinds 2000 die nog niet actief gepubliceerd zijn op de gemeentelijke website. De stad Vilvoorde heeft de openbaarmaking van de notulen dan (zoals verwacht) perfect en snel kunnen uitvoeren zonder dat er enige delen van de teksten aan de openbaarheid onttrokken werden.

In het huidig dossier moet men in mijn opinie de beslissing van de stad Gent toetsen aan de volgende, duidelijke vereisten, die eigenlijk gewoon een minimum aan professionaliteit eisen van besturen:

- de Raad van State dat stelt dat besturen zich zo dienen te organiseren om openbaarheid aanvragen te kunnen behandelen (en, men zou hierbij redelijkerwijze verwachten, niet de resultaten van slordige administratieve processen als argument misbruiken om de kennelijke onredelijkheid van aanvragen in te roepen)*
- de decreet lokaal bestuur verplichtingen op de schouders van algemeen directeurs om notulen op een decreet-conforme manier op te stellen en bij te houden*

Dat de beroepsinstantie ervoor gekozen heeft om een kleine gemeente zoals Zemst via OVB/2021/221 in de praktijk te ontheffen van haar decretale verplichtingen, zo'n "empathische" beslissing versta ik wel. Maar in het geval van een stad zoals Gent, met een bevolking dat bijna twaalf keer omvangrijker is dan dat van Zemst, hoop ik dat de beroepsinstantie op zijn allerm minst in haar beslissing, indien ze mijn beroep ongegrond acht, een duidelijke kritiek toevoegt voor het bestuur, zoals ze dat voor de stad Leuven in OVB/2015/110 gedaan heeft. Grote besturen hebben veel meer middelen, en moeten worden geacht juridisch meer dan genoeg maturiteit te hebben om eenvoudige verplichtingen zoals het naleven van de openbaarheid wetgeving op een professionele manier te kunnen invullen.

Als laatste zou ik erbij willen argumenteren dat een aanvraag voor de openbaarmaking van gemeenteraad notulen, die op zeker vlak een pilaar van onze democratie vastleggen, niet bekeken mag worden als implicerende een werklast dat voor één individu gedragen moet worden. Het werk dat een administratie zoals Gent zou moeten doen om hun notulen "op te kuisen" van informatie, die er in de eerste plaats nooit in had moeten voorkomen, kan men ook zien als een éénmalige werklast dat toekomstige passieve aanvragen voor dezelfde documenten door andere burgers goedkoop en efficiënt kan maken."

3. Toelichting door de stad Gent

Om met voldoende kennis van zaken te kunnen oordelen heeft de beroepsinstantie de stad Gent om een reactie gevraagd. Op 28 juni 2021 bezorgde de stad Gent volgende toelichting bij het genomen weigeringsbesluit:

"Zoals u in de documenten kan lezen bestaat er een misvatting bij betrokkene dat het principe van 'openbare vergadering', waarvoor de regels zijn vastgelegd in artikel 28 decreet lokaal bestuur, en de openbaarheid van de onderliggende besluiten/dossiers gelijk zijn. Op dat laatste is echter het Bestuursdecreet van toepassing wat een volledig andere toetsing en finaliteit heeft. Het openbaar karakter van het debat van een vergadering, betekent niet dat de onderliggende teksten en dossiers geen gegevens m.b.t. persoonlijke levenssfeer bevatten of andere vertrouwelijkheden zoals bv. commerciële belangen ed.

In die notulen wordt niet het debat opgenomen, maar wel " ... in chronologische volgorde, alle besproken onderwerpen, alsook het gevolg dat is gegeven aan de punten waarover de gemeenteraad geen beslissing heeft genomen. Ze maken melding van alle beslissingen en het resultaat van de stemmingen. Behalve bij geheime stemming, vermelden de notulen hoe elk lid gestemd heeft. Van die laatste verplichting kan worden afgeweken voor beslissingen die genomen zijn met unanimititeit." (= DLB 278)

Het verschil in deze regelgevingen en hun finaliteit maakt dat een beslissing over goedkeuring van een overeenkomst in openbare vergadering wordt besproken, gezien het debat de persoonlijke levenssfeer niet zal raken. De onderliggende teksten, met name het besluit (motivering, ...) en de tekst van de overeenkomst kunnen echter wel vertrouwelijke gegevens bevatten. Zoals bv. de naam, adres, rijksregisternummer van de partijen en vorige eigenaars van het pand; commerciële gegevens zoals eenheidsprijzen/bepaalde commerciële afspraken.

Het is dus onmogelijk om de notulen van 'openbare zitting' te bezorgen, zonder expliciete screening op de uitzonderingsgronden van het Bestuursdecreet. De hoeveelheid van agendapunten voor de Stad Gent (ong. 120 agendapunten per zitting notulen circa 700-1000 pagina's), en de lengte van de opgevraagde periode maken dergelijke screening onmogelijk zonder onredelijke belasting. Waardoor de aanvraag kennelijk onredelijk is. Om u toe te laten de inhoud van de documenten zelf te beoordelen, bezorg ik u via WeTransfer de notulen van 2 vergaderingen voor wat betreft de openbare zitting. Deze documenten dienen vertrouwelijk te worden behandeld."

Bijkomend deelde de stad Gent aan de beroepsinstantie mee dat de 'notulen' in de vorm zoals het decreet over het lokaal bestuur dit voorschrijft, enkel terug te vinden zijn op de website vanaf 1 januari 2019. Los van deze wettelijke verplichting publiceert de stad Gent echter al sinds september 2013 alle (ontwerp)besluiten en eventuele bijlagen die vatbaar zijn voor openbaarmaking. Het voorgaande komt ook terug in de notulen, maar dan aangevuld met aanwezigheden, stemmingen en eventuele tussenkomsten waarvan gevraagd wordt om die te notuleren.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

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.

Verzoeker wenst met zijn openbaarheidsaanvraag de ongepubliceerde notulen van de openbare vergadering van de gemeenteraad te verkrijgen sinds 2000. De publicatieplicht voor de notulen van de gemeenteraad geldt sinds 1 januari 2019 en de stad Gent houdt de notulen sindsdien ook beschikbaar (langer dus ook dan de minimumvereiste van een jaar), wat betekent dat het gaat om notulen die een periode van 19 jaar bestrijken (2000-2018). Verzoeker heeft in zijn beroep niet aangegeven of hij al dan niet voldoening neemt met de gepubliceerde besluiten voor de periode 2013-2018, waar de stad Gent in haar beslissing van 21 juni 2021 naar verwees. De beroepsinstantie gaat er van uit dat dit bijgevolg niet het geval is. Het aantal notulen waar het hier over gaat is dan ook omvangrijk – rekening houdend met artikel 18 van het decreet over het lokaal bestuur (het vroegere artikel 19 van het Gemeentedecreet) dat bepaalt dat de gemeenteraad zo dikwijls vergadert als de zaken die tot zijn bevoegdheid behoren het vereisen en ten minste tienmaal per jaar, kan ervan uitgegaan worden dat het om minstens een 190-tal notulen gaat. Volgens de stad Gent tellen de notulen daarbij per zitting gemakkelijk 700-1000 pagina's, wat in totaal bijgevolg neerkomt op om en bij 160.000 pagina's aan notulen.

Artikel 1, 2° van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2018 betreffende de bekendmaking en raadpleegbaarheid van besluiten en stukken van het lokaal bestuur, betreffende de wijze waarop de reglementen en verordeningen van het lokaal bestuur worden bijgehouden in het register en betreffende de raadpleegbaarheid van de besluiten van de politiezones en hulpverleningszones regelt de actieve openbaarmaking van de notulen van de gemeenteraad, die bekend moeten worden gemaakt op de website van de gemeente. Die bepaling maakt geen onderscheid tussen de notulen van de openbare zitting en de notulen van de besloten zitting. Daaruit volgt dat de bestuursinstanties, in toepassing van de geldende decretale uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur en zowel voor wat betreft de notulen van de openbare zitting als die van de besloten zitting, bij de publicatie dienen na te gaan of er bepaalde informatie aan de openbaarheid onttrokken dient te worden. Er is bijgevolg allerm minst een bepaling voorhanden die stelt dat de notulen van de openbare zittingen van de gemeenteraad zonder meer openbaar zouden zijn.

De beroepsinstantie kan in casu enkel vaststellen dat in de openbare zitting van de gemeenteraad van de stad Gent agendapunten worden besproken die betrekking kunnen hebben op o.a. aangelegenheden die de persoonlijke levenssfeer raken, waarbij die specifieke informatie niet publiek wordt gemaakt aangezien zij enerzijds is opgenomen in het betreffende dossier en anderzijds niet noodzakelijk is om het debat te voeren. De besluitvorming zelf bevat deze informatie vanzelfsprekend wel, waardoor de notulen van de openbare zitting bijgevolg informatie kunnen omvatten die dient te worden afgeschermd.

Gezien het voorgaande kan de beroepsinstantie de stad Gent erin bijtreden dat de door verzoeker gevraagde (ongepubliceerde) notulen volledig moeten worden gecontroleerd vooraleer ze openbaar zouden kunnen worden gemaakt. Het gaat om ongeveer 160.000 pagina's aan notulen, waarbij het noodzakelijk is om alle notulen pagina per pagina door te nemen en te toetsten aan de uitzonderingsgronden. Het is wel zo dat de stad Gent zich hier voor de jaren 2013 (deels) - 2018 kan baseren op de door haar reeds gepubliceerde besluiten in de raadpleegomgeving, waarbij voor de besluitvorming die niet in aanmerking komt voor openbaarmaking enkel het agendapunt wordt vermeld. Maar zelfs dan moet redelijkerwijze worden vastgesteld dat er nog steeds ongeveer 60 notulen (circa 50.000 pagina's) moeten worden vergeleken met deze gepubliceerde besluiten. Voor het overige blijft het zo dat de notulen voor de jaren 2000 - 2013 (deels) nog steeds volledig dienen te worden gescreend, wat neerkomt op meer dan 100.000 pagina's. De beroepsinstantie heeft ondervonden dat het screenen van de door de stad Gent aan haar bezorgde notulen van twee raadszittingen (468 en 965 pagina's) al gauw meerdere uren in beslag neemt. Voor het volledige gevraagde pakket aan notulen (190 notulen) komt dit bijgevolg neer op verschillende honderden werkuren die hieraan dienen te worden besteed – afgezien nog van de noodzakelijke voorbereidende handelingen voor openbaarmaking.

Artikel II.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 uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang kan als kennelijk onredelijk worden beschouwd. De beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat de screening van de documenten in kwestie met het oog op het toetsten aan de uitzonderingsgronden, een erg omvangrijk en tijdrovend werk zou inhouden. Het belang dat beroeper heeft bij het uitoefenen van zijn recht om gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de diverse bestuursinstanties. Het voordeel van de informatie die beroeper bekomt (door het opvragen van 160.000 pagina's aan notulen die wel degelijk gecontroleerd dienen te worden op eventuele uitzonderingen), weegt kennelijk niet op tegen de last die deze veel te algemeen geformuleerde aanvraag veroorzaakt voor de betrokken instantie.

Het beroepsschrift wordt bijgevolg als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift van ■■■ d.d. 23 juni 2021 tegen de weigeringsbeslissing van de stad Gent d.d. 21 juni 2021 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 30 juni 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter