

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/2022/080

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 23 februari 2022 diende ■■■ (verder verzoeker) een verzoek in bij de stad Leuven om een afschrift te verlenen van de volgende documenten :

- verslag(en) werkgroep bewoners mobiliteitsplan Spaanse Kroon
- overzicht en/of samenvatting verbeterpunten en reacties participatieplatform mobiliteitsplan Spaanse Kroon
- alle andere bestuursdocumenten i.v.m. mobiliteitsplan Spaanse Kroon

Op 11 maart 2022 heeft de stad Leuven het openbaarheidsverzoek afgewezen.

Op 14 maart 2022 diende verzoeker hiertegen beroep in bij de beroepsinstantie. Het beroepschrift werd op 15 maart 2022 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Op 14 april 2022 werd, conform artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 de beroepstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 23 februari 2022.

De in beroep aangevochten beslissing van de stad Leuven van 11 maart 2022 maakt geen melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Bijgevolg start de termijn om een beroep in te dienen conform artikel II.48 §1, 4de lid van het Bestuursdecreet pas vier maanden na de kennisgeving.

Het beroep werd ingediend bij mailbericht d.d. 14 maart 2022 en is bijgevolg tijdig ingesteld. Het beroepschrift 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. Bestreden beslissing

Met haar beslissing van 11 maart 2022 wees de stad Leuven het openbaarheidsverzoek af, op grond van de volgende motivering:

“Het mobiliteitsplan Spaanse Kroon is momenteel nog in opmaak. Er werden hieromtrent nog geen beleidskeuzes gemaakt. Er kan dan ook geen kopie bezorgd worden van de gevraagde documenten aangezien deze nog niet afgewerkt zijn en deze betrekking hebben op interne communicatie (artikel II.33, 3° van het bestuursdecreet).”

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker is het hiermee niet eens en dient beroep in, met de volgende argumenten.

“Het is toch niet omdat een mobiliteitsplan nog in opmaak is en er nog geen beleidskeuzes werden gemaakt, dat er geen kopie kan worden bezorgd van reeds bestaande bestuursdocumenten in verband met dat mobiliteitsplan ? Er moeten toch één of meerdere verslagen zijn van de werkgroep bewoners ‘mobiliteitsplan Spaanse Kroon en omgeving’ en er moet toch een overzicht en/of samenvatting van de verbeterpunten en de reacties op het participatieplatform ‘mobiliteitsplan Spaanse Kroon en omgeving’ zijn en eventuele rapporten of verslagen van het begeleidende studie bureau, adviezen enz. ?”

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met de stad Leuven om wat toelichting te geven bij dit dossier.

Uit de ingewonnen informatie is gebleken dat er bij de stad Leuven momenteel wordt gewerkt aan de opmaak van een mobiliteitsplan, dat bestaat uit drie fases:

1. Oriëntatiefase
2. Synthesenota
3. Beleidsplan

De stad Leuven heeft ervoor gekozen om haar globale mobiliteitsplan (voor het hele grondgebied Leuven) te vernieuwen (het vorige dateert van 2003). Bij de opmaak van dit globale mobiliteitsplan is de 'Oriëntatiefase' (de eerste fase) reeds formeel afgerond (goedgekeurd door de PSG – projectstuurgroep en goedgekeurd door de gemeenteraad).

De opmaak van het globale mobiliteitsplan zit momenteel in de tweede fase, namelijk de opmaak van een synthesesnota. In deze fase bij de opmaak van het globale mobiliteitsplan van de stad Leuven worden de buurgemeenten, De Lijn, MOW, NMBS, de provincie, KU Leuven, en vertegenwoordigers van Fietzersbond, Handelaars, Ondernemingen , ...) geconsulteerd.

Parallel aan de opmaak van dit globale mobiliteitsplan, werkt de stad Leuven momenteel ook mobiliteitsplannen uit in de verschillende deelgemeenten. Concreet worden hier meer op detailniveau verkeerscirculatiemaatregelen uitgewerkt, daar waar het globale mobiliteitsplan eerder de strategische beleidsvisies zal omvatten. Daar waar er voor het globale mobiliteitsplan (strategisch beleidsplan) geen intensieve consultatieronde wordt georganiseerd met de bevolking, wordt er voor de mobiliteitsplannen in de deelgemeenten wel een ruime consultatie georganiseerd.

De uitwerking van het mobiliteitsplan voor de deelgemeente Kessel-Lo is reeds het verst gevorderd. De wijk de Spaanse Kroon (waarop het openbaarheidsverzoek van verzoeker betrekking heeft) maakt onderdeel uit van het mobiliteitsplan van de deelgemeente Kessel-Lo. Daarvoor wordt momenteel gewerkt aan de voorbereiding van het beleidsplan, met de uitwerking van een concreet actieprogramma. Daaraan voorafgaand werd er gewerkt met een burgerpanel, dat bestaat uit een groep van geselecteerde inwoners die zich kandidaat stelden om actief betrokken te worden bij de opmaak van het mobiliteitsplan. Er is gekozen voor deze werkwijze met een burgerpanel om een zo breed mogelijke vertegenwoordiging te hebben én een werkbare manier rond de discussie bij de opmaak van het mobiliteitsplan.

Vooraleer het stadsbestuur en de gemeenteraad het beleidsplan met actieprogramma goedkeuren, zal ook voor het mobiliteitsplan van Kessel-Lo een infomarkt georganiseerd worden, waar alle inwoners van Kessel-Lo nog gehoord worden. De stad Leuven deelde aan de beroepsinstantie mee dat deze infomarkt is gepland van 26 tot 28 april 2022, waarop eenieder van de gemeente dan zal geïnformeerd worden over de huidige stand van zaken rond het vast te stellen mobiliteitsplan.

De beroepsinstantie gaat hierna verder in op de door verzoeker gevraagde documenten:

- *verslag(en) werkgroep bewoners mobiliteitsplan Spaanse Kroon*

Uit de door de beroepsinstantie ingewonnen informatie is gebleken dat er ter voorbereiding van de opmaak van het mobiliteitsplan Kessel-Lo in de wijk Spaanse Kroon een burgerpanel werd samengesteld dat knelpunten en suggesties kan geven voor het toekomstige mobiliteitsplan. Het burgerpanel is een eerste keer samengekomen op 22 juni 2021 om ideeën te bespreken. Een volgende samenkomst is gepland op 21 april 2022.

Van de bijeenkomsten met het burgerpanel (in verschillende kleinere werkgroepen) zijn geen verslagen opgemaakt, er werden enkel wat losse notities genomen door een medewerker vanuit het stadsbestuur.

In artikel I.4, 3° Bestuursdecreet is bepaald dat onder een bestuursdocument moet worden verstaan: alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie.

De beroepsinstantie kan enkel maar vaststellen dat de door verzoekster gevraagde verslagen niet in het bezit zijn van de stad Leuven. Bijgevolg kan de stad Leuven hier ook geen afschrift van geven.

Het beroepschrift wordt voor dit onderdeel bijgevolg als **ongegrond** beschouwd.

- overzicht en/of samenvatting verbeterpunten en reacties participatieplatform mobiliteitsplan Spaanse Kroon

De beroepsinstantie stelt vast dat er inderdaad een overzicht bestaat met verbeterpunten die werden aangereikt door bewoners uit de betrokken wijk via een webformulier op de website van de stad Leuven. Die Excellijst bestaat uit twee delen :

- lijst met eigenlijke verbetervoorstellen
- lijst met commentaren van bewoners op de verbetervoorstellen

Wat de lijst met de eigenlijke verbetervoorstellen betreft, is de beroepsinstantie van oordeel dat de kolommen “titel” en “beschrijving” en “topic” openbaar kunnen worden gemaakt. Voor de inhoud van de voormelde drie kolommen zijn er geen wettelijke of decretale uitzonderingsgronden in te roepen, behalve waar er namen en/of adressen voorkomen van natuurlijke personen. De voormelde gegevens moeten onleesbaar worden gemaakt in toepassing van artikel II.34, 2° Bestuursdecreet (zie verder voor motivering).

De overige kolommen in de lijst met verbetervoorstellen, alsook alle kolommen uit de lijst met commentaren moeten onleesbaar worden gemaakt in toepassing van artikel II.34, 2° Bestuursdecreet. De lijst met commentaren is immers doorweven met persoonsnamen en adresgegevens van natuurlijke personen of de woonplaats van de indieners van de commentaren kan achterhaald worden uit de geleverde commentaren. Het is onbegonnen werk om al die persoonsgegevens te gaan anonimiseren in die lijst met commentaren, er zou dan immers enkel nog een onsamenhangend en onbegrijpbaar geheel overblijven. Voorts bevatten die overige kolommen uit de beide lijsten de volgende gegevens : namen en adressen van natuurlijke personen, mailadressen, en identificatiegegevens van computers van bewoners.

Artikel II. 34, 2° Bestuursdecreet bevat immers de verplichting 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.

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 voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. 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 (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 naam, voornaam, het postadres, het mailadres en identificatiegegevens van computers van natuurlijke personen behoren ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkenen.

Het vrijgeven van deze gegevens zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen. 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 bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van voormelde persoonsgegevens 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.

Artikel II.50 §1 Bestuursdecreet bepaalt dat als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2°, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkene en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument, als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie. Gelet op de grote hoeveelheid aan persoonsgegevens die voorkomen in de opgevraagde documenten, wordt van deze mogelijkheid in casu afgezien.

Het beroepsonderdeel wordt bijgevolg voor dit onderdeel **gedeeltelijk als gegrond** beschouwd.

- *andere bestuursdocumenten i.v.m. mobiliteitsplan Spaanse Kroon*

Uit het onderzoek door de beroepsinstantie is gebleken dat er naast de hiervoor vermelde documenten, geen andere bestuursdocumenten i.v.m. het mobiliteitsplan Spaanse Kroon in het bezit zijn van de stad Leuven.

In artikel I.4, 3° Bestuursdecreet is bepaald dat onder een bestuursdocument moet worden verstaan: alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie.

De beroepsinstantie kan enkel maar vaststellen dat de door verzoekster gevraagde “andere bestuursdocumenten i.v.m. mobiliteitsplan Spaanse Kroon niet in het bezit zijn van de stad Leuven. Bijgevolg kan de stad Leuven hier ook geen afschrift van geven.

Het beroepschrift wordt voor dit onderdeel bijgevolg als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 14 maart 2022 tegen de weigeringsbeslissing van de stad Leuven is **ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond**.

Bijgevolg dient de stad Leuven aan verzoeker een afschrift te bezorgen van de volgende kolommen uit de Excellijst van de eigenlijke verbetervoorstellen met als hoofding : “titel”, “beschrijving” en “topic”, mits weglating van de namen en/of adressen van natuurlijke personen die erin voorkomen.

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, 21 april 2022

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter