

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/2023/148

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 22 mei 2023 diende [REDACTED] (verder: verzoeker), een verzoek in bij de gemeente Tessenderlo om een afschrift te verkrijgen van de notulen en de besluiten van het CBS van de gemeente Tessenderlo d.d. 02.05.2023, punt 31 en punt 37 in verband met de terrassen op de markt.

Op 2 juni 2023 bezorgde de gemeente Tessenderlo verzoeker het besluit van de algemeen directeur d.d. 1 juni 2023 waarbij zijn openbaarheidsverzoek gedeeltelijk werd ingewilligd. Een afschrift van de notulen en het besluit betreffende punt 31 van de collegezitting van 2 mei 2023 werd aan verzoeker bezorgd, waarbij enkele tekstdelen onleesbaar werden gemaakt. De notulen en het besluit betreffende punt 37 werden niet aan verzoeker overgemaakt, aangezien dit punt geen betrekking had op de (toekomstige inrichting van) de terrassen op de markt.

Verzoeker diende op 7 juni 2023 beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde beslissing.

Het beroepschrift werd geregistreerd op 7 juni 2023.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 22 mei 2023.

De gemeente Tessenderlo bezorgde verzoeker de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de algemeen directeur d.d. 1 juni 2023 op 2 juni 2023. Die beslissing maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep d.d. 7 juni 2023 werd bijgevolg tijdig ingediend.

Verzoeker gaat niet akkoord met deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Tessenderlo, onder meer omdat zowel voor wat betreft de notulen als het besluit van het CBS (punt 31) bijhorende geïntegreerde documenten niet werden toegevoegd. Verzoeker stelt:

1. *“Uit het besluit p.3 art 3 eerste alinea evenals vierde voorlaatste regel (stuk 4) én uit de voorlaatste alinea van de notulen (stuk 3) blijkt dat een advies (waarover niets bekend is) moet overgenomen worden in het politiereglement (welk?). Een politiereglement is naar mijn gevoel VOLLEDIG openbaar want hoe kan de burger het anders naleven. Bijgevolg moet ook het geïntegreerde advies volledig openbaar zijn. In het besluit p.1 regel 14 staat trouwens: dit advies vind je in bijlage AAN het dossier Een afschrift wordt dan ook gevraagd van de twee adviezen waarnaar verwezen wordt én in het besluit én in de notulen.*
2. *In het besluit p.1 regel 14 en 15 wordt verwezen naar een advies van een gespecialiseerd advocatenkantoor en een tweede advies van een helpdesk. Deze adviezen zijn een bestuursdocument en de burger heeft recht op inzage/afschrift of uitleg. Bijgevolg vraag ik afschrift van beide adviezen.*
3. a) *In het besluit p.2 regel 18 en 20 staat iets over twee tegenstrijdige adviezen. Welke (hoe kan de burger dit beoordelen als je niet mag weten welk advies).*
b) *In het besluit p.2 regel 31 ;32 ;34 ; 36; en 38 is er weerom weigering tot openbaarmaking van adviezen.”*

Als reactie op de vraag van de beroepsinstantie om haar een toelichting te bezorgen omtrent voorliggend beroep, heeft de gemeente Tessenderlo op 13 juni 2023 aan de beroepsinstantie volgende duiding bezorgd over deze beroepsonderdelen:

1. *“Het politiereglement waarnaar betrokkene verwijst is overeenkomstig de decretale verplichtingen raadpleegbaar via de raadpleegomgeving en via de website van de gemeente via deze link: <https://raadpleeg-tessenderlo.onlinesmartcities.be/zittingen/22.1206.2969.5902/agendapunten/23.0510.4125.0399>. De vraag naar afschrift van de adviezen is nieuw, niet geformuleerd in de aanvraag van 22 mei en wordt op heden door het bestuur in behandeling genomen.*
2. *De vraag naar afschrift van de adviezen is nieuw, niet geformuleerd in de aanvraag van 22 mei en wordt op heden door het bestuur in behandeling genomen.*
3. a) *Het gaat over de twee adviezen waar reeds eerder naar verwezen werd. De adviezen maken geen deel uit van de aanvraag in het kader van openbaarheid.*
c) *Aangezien de adviezen geen deel uitmaken van de aanvraag tot openbaarmaking beschouwen wij dit als een nieuwe aanvraag die op heden door het bestuur in behandeling wordt genomen.”*

De beroepsinstantie stelt vast dat in de opgevraagde bestuursdocumenten (notulen en besluit van het CBS, punt 31) inderdaad wordt verwezen naar twee adviezen die werden verleend betreffende het uitwerken van een duidelijk kader voor het toekennen van vergunningen voor het plaatsen van terrassen (inname openbaar domein), ingepast in het lopende ontwerptraject over de herinrichting van de markt en een voorafgaand traject met een tijdelijke inrichting deze zomer.

Hoewel de notulen en het besluit verwijzen naar die adviezen, wordt daarin nergens vermeld dat die adviezen integraal zouden deel uitmaken van die documenten. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat het gaat om stukken die niet kunnen worden beschouwd als deel uitmakend van het voorwerp van verzoekers oorspronkelijke openbaarheidsaanvraag, zoals de gemeente Tessenderlo ook heeft gesteld, aangezien daarin enkel werd gevraagd naar een afschrift van de betreffende notulen en besluiten.

De beroepsinstantie kan in graad van beroep geen uitspraken doen over aanvragen die niet in eerste aanleg werden ingediend bij de betreffende overheidsinstantie. Voormelde beroepsonderdelen dienen bijgevolg als **onontvankelijk** te worden beschouwd.

Voor het overige wordt het beroep als **ontvankelijk** beschouwd.

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 verzoek

Met zijn oorspronkelijke verzoek wenste verzoeker afschrift te verkrijgen van de notulen en besluiten van het college van burgemeester en schepenen van 2 mei 2023, meer bepaald de punten 31 en 37 in verband met de terrassen op de markt.

2. Bestreden beslissing

Op 1 juni 2023 besliste de algemeen directeur om verzoeker een afschrift te bezorgen van de notulen en besluiten betreffende punt 31 van het college d.d. 2 mei 2023, mits het onleesbaar maken van informatie die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer. Aangezien punt 37 van het college geen betrekking had op de terrassen op de markt, werd het verzoek afgewezen voor wat betreft dit punt.

Verzoeker gaat niet akkoord met deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Tessenderlo, omdat zowel voor de notulen als voor het besluit van het CBS (punt 31) bijhorende geïntegreerde documenten niet werden toegevoegd (voor de behandeling van dit beroepsonderdeel, zie supra) en er delen niet openbaar werden gemaakt. Verzoeker stelt wat dit laatste betreft:

1. *"In het besluit p.1 regel 14 en 15 wordt verwezen naar een advies van een gespecialiseerd advocatenkantoor en een tweede advies van een helpdesk. Bij toepassing van art II.34.2° van het Bestuursdecreet is de algemene directeur van oordeel dat noch de naam van dit advocatenkantoor noch de naam van de helpdesk (wat en welke is dit?) mag bekend gemaakt worden. Dit zijn PROFESSIONELE adviezen die niets met de persoonlijke levenssfeer te maken hebben noch met de advocaten van het advocatenkantoor noch met de scriptors van de helpdesk. Hierop is het ingeroepen artikel niet toepasselijk.*
2. *a) In het besluit p.2 regel 4 staat iets over de markt en vervolgens een niet openbaar gemaakt woord. Hier kan onmogelijk de naam van een natuurlijke persoon staan vallende onder de GDPR wetgeving.
b) In het besluit p.2 regel 18 en 20 staat iets over twee tegenstrijdige adviezen. Van wie (hoe kan de burger dit beoordelen als je niet mag weten van wie).
c) In het besluit p.2 regel 31 ;32 ;34 ; 36; en 38 is er weerom weigering tot openbaarmaking van adviezen en de producenten ervan. Wat heeft dit te maken met hun persoonlijke levenssfeer?
d) In het besluit p.3 in art 1 art 2 en art 3 in fine is er weerom weigering tot openbaarmaking van de namen van de schepenen; de juridische en andere (??) adviseurs. Heeft dus weerom niets te maken met de GDPR. Bijgevolg vraag ik om al deze gegevens te ontdoen van de weigering tot openbaarmaking."*

3. Toelichting door de gemeente Tessenderlo

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie de gemeente Tessenderlo om een reactie gevraagd. De gemeente Tessenderlo bezorgde de beroepsinstantie op 13 juni 2023 de volgende toelichting over deze beroepsonderdelen:

"Algemeen

In de aanvraag in het kader van openbaarheid van bestuur vraagt betrokkene op 22 mei 2023 om een kopij van de notulen van twee beslissingen van het CBS van 2 mei 2023, meer bepaald punten 31 en 37 m.b.t. de terrassen op de markt. Op 2 juni 2023 wordt het besluit algemeen directeur overgemaakt aan betrokkene samen met het geanonimiseerde besluit en de notulen (p. 31 van het CBS van 2 mei 2023). Afschrift van punt 37 wordt geweigerd omdat punt 37 niet gekoppeld is aan het dossier van de terrassen op de markt zoals gevraagd door betrokkene. Dit blijkt uit de agenda die te raadplegen is via deze link (<https://raadpleeg-tessenderlo.onlinesmartcities.be/zittingen/22.1206.5695.7080>).

Bemerkingen bij de motivering van indiener beroep

- 1. In het besluit werden de namen van het advocatenkantoor en de juridische helpdesk geanonimiseerd omdat wij van mening zijn dat dit geen relevante info is en de naam van het kantoor en de juridische helpdesk niet ter zake doen. Aangezien er geen afschrift werd gevraagd van de adviezen, zijn de namen van de adviesverleners aldus niet relevant.*
- 2. a) Het woord dat geanonimiseerd werd, is de naam van het architectenbureau omdat wij van mening zijn dat dit geen relevante info is en de naam van het architectenbureau niet ter zake doet.
b) Het gaat over de twee adviezen waar reeds eerder naar verwezen werd en waarvan wij van mening zijn dat de namen van de adviesverleners niet ter zake doen. De adviezen maken geen deel uit van de aanvraag in het kader van openbaarheid. Aangezien er geen afschrift werd gevraagd van de adviezen, zijn de namen van de adviesverleners aldus niet relevant.
c) In het besluit werden de namen van het advocatenkantoor en de juridische helpdesk geanonimiseerd omdat wij van mening zijn dat dit geen relevante info is en de naam van het kantoor en de juridische helpdesk niet ter zake doen. Aangezien er geen afschrift werd gevraagd van de adviezen, zijn de namen van de adviesverleners aldus niet relevant."*

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vooreerst vast dat verzoeker in zijn beroep geen bezwaar maakt tegen het niet bezorgen van een afschrift van de notulen en het besluit van het college d.d. 2 mei 2023, punt 37. Evenmin vecht verzoeker het onleesbaar maken aan van een tekstonderdeel (één woord) in de notulen van de beraadslaging betreffende punt 31. Deze weigeringsbeslissingen van de gemeente Tessenderlo van 1 juni 2023 maken bijgevolg geen onderdeel uit van het voorliggende beroep.

In het aan verzoeker bezorgde afschrift van het besluit van het college d.d. 2 mei 2023, punt 31, heeft de gemeente Tessenderlo inderdaad op de door verzoeker vermelde plaatsen een aantal tekstdelen onleesbaar gemaakt. Het gaat hier om namen van private personen alsook van een advocatenkantoor, een landschapsarchitectenbureau,... waarvan de gemeente Tessenderlo meent dat die moeten worden afgeschermd omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (artikel II.34 2° Bestuursdecreet) en omdat die volgens de gemeente Tessenderlo niet ter zake zouden doen.

Artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen

als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. 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 beroepsinstantie merkt op dat bij het onderzoek naar de uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer eveneens moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft.

Na kennisname van de weggelaten gegevens, stelt de beroepsinstantie vast dat in het besluit van het college d.d. 2 mei 2023, punt 31, enerzijds de naam van een advocatenkantoor, een helpdesk voor juridisch advies (onderdeel van een informatie dienstenbedrijf) en de naam van een architectenbureau onleesbaar werden gemaakt. De beroepsinstantie is van mening dat namen van rechtspersonen (tenminste in zoverre op basis van deze namen niet de naam van de achterliggende natuurlijke persoon kan achterhaald worden, wat niet het geval is), geen betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer en dat de openbaarmaking ervan dan ook geen afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat in casu ten onrechte beroep werd gedaan op de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet om deze gegevens weg te laten. De beroepsinstantie kan zich evenmin aansluiten bij de argumentatie van de gemeente Tessenderlo dat deze namen niet ter zake zouden doen, aangezien zij volgens de gemeente Tessenderlo betrekking hebben op de vermelde adviezen die geen deel uitmaakten van de oorspronkelijke openbaarheidsaanvraag. Die redenering is naar het oordeel van de beroepsinstantie immers niet gestoeld op een wettelijk voorziene uitzonderingsgrond.

Daarnaast stelt de beroepsinstantie vast dat in het voormelde document een aantal namen (voor- en/of achternaam) van natuurlijke personen werden geanonimiseerd. Het gaat om de naam van een medewerker van de dienst Interne Veiligheid en om de naam van een schepen. Dit laatste betreft een openbaar mandaat, waarbij de naam van de betrokken persoon kan worden vrijgegeven. De naam van de medewerker, ook al situeert deze zich in een professionele context, behoort tot diens persoonlijke levenssfeer en behoort als persoonsgegevens van die natuurlijke persoon ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokkene, werknemer bij de gemeente Tessenderlo. Het vrijgeven van dit gegeven zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die persoon. 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 bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van de naam van de betreffende werknemer afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en dat dit gegeven dan ook moet worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

In artikel II.50 §1 voorziet het Bestuursdecreet 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. Bij gebrek aan contactgegevens van de betrokken persoon, heeft de beroepsinstantie hiervan afgezien.

Het beroep wordt bijgevolg als **deels gegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 7 juni 2023 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege de gemeente Tessenderlo d.d. 1 juni 2023, is ontvankelijk en deels ongegrond en deels gegrond.

Bijgevolg dient de gemeente Tessenderlo aan verzoeker een afschrift te bezorgen van het besluit van het college d.d. 2 mei 2023, punt 31, mits weglating van de persoonsgegevens (naam) van de medewerker van de dienst Interne Veiligheid (p. 2, regel 34).

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 II.44, §3, van het Bestuursdecreet).

Brussel, 16 juni 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter