

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/2023/157

### **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 3 mei 2023 diende ■■■ een verzoek in bij het Agentschap Opgroeien om een afschrift te verlenen van volgende stukken waarover het Agentschap beschikt in het kader van een melding met betrekking tot de kinderopvang ■■■:

- de communicatie rond meldingen/klachten;
- verslagen van gesprekken;
- uittreksels uit het strafregister;
- de documenten gevoegd bij de aanmelding bij het Vlaams Expertisecentrum Kindermishandeling (verder 'VECK');
- de communicatie met het VECK;
- het volledige dossier waarover het Agentschap Opgroeien beschikt.

Op 19 mei 2023 willigde het Agentschap Opgroeien het verzoek gedeeltelijk in, door volgende stukken te bezorgen:

- de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie, waarbij bepaalde passages onleesbaar zijn gemaakt;
- het verslag van het gesprek tussen het Agentschap Opgroeien en verzoekster van 5 april 2023;
- de mail van 17 april 2023 naar het VECK en het antwoord van het VECK van 28 april 2023, waarbij bepaalde passages over de ex-partner zwart werden gemaakt;
- de plannen van aanpak van verzoekster na aanmaning van 26 april 2023 en na hoorrecht;
- de aanmaningen van 18 en 26 april 2023;

Sommige documenten werden niet bezorgd, waaronder:

- de uittreksels uit het strafregister van de verzoekster en haar ex-partner, gezien verzoekster die zelf heeft bezorgd aan het Agentschap Opgroeien;
- een melding van 17 maart 2023;
- de vertrouwelijke mededeling van het parket.

Op 18 juni 2023 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 19 mei 2023. Dit beroep werd geregistreerd op 19 juni 2023.

### Ontvankelijkheid van het beroep

Het aanvankelijk verzoek van verzoekster dateert van 3 mei 2023.

De in beroep aangevochten beslissing van het Agentschap Opgroeien dateert van 19 mei 2023 en deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet'). Het beroep d.d. 18 juni 2023 is bijgevolg ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

De Meldfiche mogelijke gevaarlijksituatie en de mail van 17 april 2023 naar het VECK en de mail met het antwoord van het VECK van 28 april 2023, waarvoor gevraagd de onleesbaar gemaakte passages leesbaar te maken, bevatten beschrijvingen van het gedrag van de ex-partner van verzoekster. Het betreft dus informatie van persoonlijke aard, zoals bepaald in artikel II.40, §3, 3<sup>e</sup> lid van het Bestuursdecreet, zijnde informatie die betrekking heeft op een beoordeling of een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van meerder bij naam genoemde of gemakkelijk identificeerbare natuurlijke personen.

Krachtens artikel II.40, §3, 2<sup>e</sup> lid van het Bestuursdecreet moet de aanvrager voor de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard kunnen aantonen dat hij rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie kan worden geraakt door:

- ofwel de informatie;
- ofwel de beslissing waarop de informatie betrekking heeft;
- ofwel de beslissing ter voorbereiding waarvan het document dat de informatie bevat, werd opgesteld.

In casu, meent de beroepsinstantie dat het duidelijk is dat verzoekster rechtstreeks en persoonlijk geraakt wordt in haar rechtssituatie door de informatie, gezien deze informatie aanleiding heeft gegeven tot de acties van het Agentschap Opgroeien ten aanzien van de kinderopvang, die verzoekster uitbaat.

Het beroep wordt bijgevolg 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. Bestreden beslissing*

Het Agentschap Opgroeien maakte bepaalde stukken slechts gedeeltelijk openbaar omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer of omdat ze informatie bevatten die door derden verstrekt werd en uitdrukkelijk als vertrouwelijk werd bestempeld, dit op basis van artikel II.34, 2° en artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet.

### *2. Inhoud van het beroepschrift*

De verzoekster stelt allereerst dat uit mails van 28 april en 2 mei 2023 blijkt dat de naar haar doorgestuurde mail van 17 april 2023, bijlagen bevatte, bijlagen, die ze niet ontving. Ze vraagt deze bijlagen op.

Ze vraagt daarnaast een afschrift van de meldingen van 27 februari en 14 maart 2023, waarvan sprake in het verslag van 19 mei 2023.

Tot slot verzoekt ze om de documenten, zonder zwartgemaakte stukken.

### *3. Standpunt van het Agentschap Opgroeien*

Op 22 juni 2023 contacteerde de beroepsinstantie het Agentschap Opgroeien voor toelichting bij de bestreden beslissing.

Wat de opmerking van verzoekster betreft over eventuele bijlagen bij de naar haar doorgestuurde mail van 17 april 2023, merkt het Agentschap Opgroeien op dat de bijlagen inderdaad niet per gewone mail doorgestuurd werden naar het VECK, gezien de vertrouwelijkheid, maar op een beveiligde manier, via Tresorit, aan het VECK werden bezorgd.

Wat de meldingen betreft, geeft het Agentschap Opgroeien aan dat verkeerdelijk verwezen werd in het verslag naar 27 februari en 14 maart 2023. Het betreft meldingen van 2 maart en 17 maart 2023.

Het Agentschap Opgroeien verwijst tot slot opnieuw naar de uitzonderingen van de artikelen II.34, 2° en II.34, 6° van het Bestuursdecreet. Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet is van toepassing op het niet openbaar maken van de namen en andere persoonsgegevens van derden. De meeste informatie heeft betrekking op de ex-partner van verzoekster en bevat vaak zeer gevoelige informatie. Artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet is van toepassing op de vertrouwelijke informatie verstrekt door personen die vertrouwelijk een melding deden, op de vertrouwelijke mededeling door het parket en op de informatie die de pleegzorgdienst Oost-Vlaanderen vertrouwelijk telefonisch heeft meegedeeld..

### *4. Standpunt van de beroepsinstantie*

#### *Reeds openbaar gemaakte stukken*

Verzoekster vraagt onder andere naar de bijlagen bij de mail aan het VECK, waarvan sprake in de mail van 2 mei 2023 van het Agentschap Opgroeien aan verzoekster. Er wordt hierbij onder andere verwezen naar de verslagen van de gesprekken. De beroepsinstantie stelt vast dat verzoekster de verslagen al ontving op 19 mei 2023. Voor wat deze documenten betreft, oordeelt de beroepsinstantie bijgevolg dat het beroep ongegrond is.

## De onleesbaar gemaakte passages in de aangeleverde documenten

De beroepsinstantie stelt vast dat in de volgende documenten bepaalde passages onleesbaar zijn gemaakt:

- de meldfiche mogelijke gevaarsituatie;
- een mail van 17 april 2023 naar het VECK en het antwoord van het VECK van 28 april 2023.

Het Agentschap Opgroeien baseert zich voor het onleesbaar maken van deze passages onder andere op artikel II, 34, 2° van het Bestuursdecreet.

In de mails van 17 april en 28 april 2023 gaat het in de eerste plaats om namen die in cc staan. Eén van de onleesbaar gemaakte namen is die van klantenbeheerder voor dit dossier. Verzoekster kreeg reeds integraal de verslagen van 5 en 21 april, waarin telkens de naam van de klantenbeheerder voor dit dossier uitdrukkelijk vermeld is. Bijgevolg meent de beroepsinstantie dat de bekendmaking van deze naam geen aanslag is op de persoonlijke levenssfeer. Daarnaast is de mail van 28 april 2023 getekend door de directeur van het Vertrouwenscentrum Kindermishandeling Vlaams-Brabant, maar is de naam van de directeur onleesbaar gemaakt. Op de websitepagina van deze afdeling is de naam van de directeur beschikbaar voor het grote publiek. De beroepsinstantie meent ook hier dat de openbaarmaking van deze naam geen inbreuk is op de persoonlijke levenssfeer.

In de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie en in de mail van 17 april 2023 is ook informatie onleesbaar gemaakt met betrekking tot het verleden van de ex-partner van verzoekster. Uit de wel volledig openbaar gemaakte verslagen van 5 en 21 april 2023 blijkt veelvuldig dat verzoekster op de hoogte is van het verleden van haar ex-partner.

Daarom meent de beroepsinstantie dat volgende passages wel openbaar gemaakt mogen worden:

- de alinea op pagina 7 onder 8. Update meldfiche met nieuwe en/of relevante informatie, die start met 'De pleegzorgplaatsing is afgelopen (...) in de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie;
- de eerste zin van de volgende alinea op de zelfde pagina van de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie;
- de volgende alinea op de zelfde pagina van de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie;
- de zin die start met 'Twee jaar geleden' tot en met 'voor verdere informatie.' In de mail van 17 april 2023.

Dit geldt niet voor de laatste zin op de eerste pagina van de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie. Deze bevat informatie, die mogelijk niet gekend is door verzoekster, reden waarom de beroepsinstantie meent dat deze terecht onleesbaar is gemaakt.

Daarnaast staat in de openbaar gemaakte mail van het VECK van 28 april 2023 dat zij menen dat de ex-partner van verzoekster best niet meer werkt met minderjarigen. Daarom is er ook geen reden om het stuk zin op pagina 7 van de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie (waarin dit wordt vermeld), niet openbaar te maken.

Er staan ook verschillende namen in cc in de mails van 17 en 28 april 2023 van werknemers, betrokken bij dit dossier, namen die tot op heden niet openbaar gemaakt zijn aan de verzoekster. Ook in de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie zijn namen van natuurlijke personen (met name de melders en de betrokken personeelsleden van Opgroeien en het VECK), en hun contactgegevens onleesbaar gemaakt, naast andere informatie, waaruit het geslacht van de melders afgeleid kan worden. Deze informatie valt onder de uitzonderingsgrond van artikel II, 34, 2° Bestuursdecreet.

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.

Dergelijke informatie (namen van natuurlijke personen of gegevens, aan de hand waarvan de identiteit van melders achterhaald kan worden) behoort ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkenen. Het vrijgeven hiervan 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 informatie 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 namen 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 Agentschap Opgroeien beroept zich daarnaast ook op artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet. Het gaat dan in concreto over de namen, contactgegevens of andere identificerende kenmerken van de melders enerzijds en de onleesbaar gemaakte passages over communicatie van het Agentschap Opgroeien met het parket en Pleegzorg Oost-Vlaanderen.

Artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet stipuleert dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking dient af te wijzen als het gaat om bestuursdocumenten die informatie bevatten die door een derde werd verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht werd en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die derde met de openbaarmaking instemt. Uit een letterlijke lezing van deze bepaling blijkt dat deze uitzonderingsgrond slechts kan worden ingeroepen, voor zover voldaan is aan twee cumulatieve voorwaarden: ten eerste moet het gaan om informatie die een derde vrijwillig heeft verstrekt aan de overheid, zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, en ten tweede moet die derde die vrijwillig meegedeelde informatie uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld. Dat het om een cumulatieve voorwaarde gaat, blijkt voldoende uit het gebruik, in artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet, van het woord “en”.

Uit de door het Agentschap Opgroeien aan de beroepsinstantie aangeleverde stukken blijkt duidelijk dat het parket en Pleegzorg Oost-Vlaanderen de aangeleverde informatie als vertrouwelijk bestempelen. Dit geldt ook voor de meldingen van 2 maart en 17 maart 2023. Het gaat duidelijk om informatie, door derden verstrekt, zonder dat zij daartoe verplicht werden. De beroepsinstantie meent dan ook dat deze passages terecht onleesbaar werden gemaakt.

Het beroep is voor de onleesbaar gemaakte passages **deels gegrond, deels ongegrond**.

*Niet openbaar gemaakte stukken*

Het Agentschap Opgroeien stelde in haar antwoord aan de beroepsinstantie van 29 juni 2023 dat volgende documenten niet werden bezorgd aan verzoekster:

- de uittreksels uit het strafregister van de verzoekster en haar ex-partner, gezien verzoekster die zelf heeft bezorgd aan het Agentschap Opgroeien;
- een melding van 17 maart 2023;
- de vertrouwelijke mededeling van het parket.

### 1. Uittreksels strafregister

Wat de uittreksels uit het strafregister betreft, merkt het Agentschap Opgroeien op dat verzoekster die zelf aan het Agentschap bezorgde. Het beroep is bijgevolg voor dit stuk **ongegron**d.

### 2. Meldingen

Het Agentschap Opgroeien geeft aan dat de meldingen van 2 maart en 17 maart 2023 als vertrouwelijk bestempeld werden door de melders. Gezien het daarenboven informatie is die de melders zelf hebben aangeleverd, zonder daartoe verplicht te zijn, meent de beroepsinstantie dat de uitzondering van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet hier van toepassing is en het beroep bijgevolg op dit punt **ongegron**d is.

### 3. Communicatie met betrekking tot de meldingen/klachten

Verzoekster vraagt naar de bijlagen, waarvan sprake in de mail van 2 mei 2023. In die mail staat onder andere 'de communicatie rond meldingen/klachten' vermeld bij de beschrijving van de bijlagen. Het Agentschap Opgroeien bezorgde de beroepsinstantie in dit kader interne mails tussen personeelsleden van het Agentschap Opgroeien van 2 maart, 10 maart en 17 maart 2023.

Artikel II.3, 3° van het Bestuursdecreet voorziet dat overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten kan afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren: "Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag afwijzen: (...) 3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie."

De Memorie van Toelichting bij artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet (Parl.St., VI.Parl., 2020-21, nr. 780/1, 90-93) omschrijft het doel van deze uitzondering als volgt: "Een effectieve besluitvorming door de overheid veronderstelt dat voorstellen, ideeën of opvattingen over inhoudelijke, procesmatige, organisatorische of politieke aangelegenheden vrij kunnen uitgewisseld worden tussen personeelsleden van de overheid, en dat die uitwisseling ook schriftelijk kan zonder dat die voorstellen, ideeën of opvattingen op verzoek publiek moeten gemaakt worden. Een te rigide openbaarheidsregeling op dit punt heeft het ongewenste effect dat binnen de overheid niet meer vrijelijk van gedachten kan gewisseld worden over een dossier, beleidsproces, advies of ontwerpregelgeving. (...) Een zekere mate van 'beleidsintimiteit' en vertrouwelijkheid is noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming. (...) "Interne mededelingen bereiden een administratieve beslissing voor; een administratie moet de verschillende argumenten voor of tegen een beslissing over een specifiek probleem schriftelijk kunnen vastleggen, zonder dat deze interne beraadslagingen openbaar worden gemaakt. Het essentiële element is immers de administratieve beslissing en de eventuele rechtvaardiging daarvan, niet de manier waarop de beslissing tot stand is gekomen." De doelstelling van deze uitzonderingsgrond is om overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen en voorbereidingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren. Het begrip "intern" houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de

overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zijn niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek.

Bij de toepassing van deze uitzonderingsgrond zijn er geen beperkingen wat de inhoud van de communicatie betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing voor een specifiek probleem.

Artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet vereist dat bij het invoeren van deze uitzondering een afweging gemaakt wordt ten opzichte van het belang van de openbaarheid. De Memorie van Toelichting stelt het volgende m.b.t. de belangenafweging: "De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moet afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.." (Parl.St., VI.Parl., 2017-18, 1656/1, 56).

In voorliggend geval primeert het te beschermen belang duidelijk over het louter private belang van de beroeper, waardoor, volgens het oordeel van de beroepsinstantie voor deze interne mails tussen verschillende personeelsleden van het Agentschap Opgroeien beroep kan worden gedaan op de uitzonderingsgrond, vermeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Het beroep is bijgevolg voor dit onderdeel **ongegrond**.

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

**Het beroepschrift van ■■■ d.d. 18 juni 2023 tegen de beslissing van het Agentschap Opgroeien d.d. 19 mei 2023 wordt als ontvankelijk en deels gegrond en deels ongegrond beschouwd.**

Bijgevolg dienen volgende passages door het Agentschap Opgroeien leesbaar worden gemaakt:

- de naam van de klantenbeheerder voor dit dossier in de mails van 17 april en 28 april 2023;
- de naam van de directeur in de handtekening van de mail van 28 april 2023;
- de zin die start met 'Twee jaar geleden' tot en met 'voor verdere informatie.' in de mail van 17 april 2023;
- de alinea op pagina 7 onder 8. Update meldfiche met nieuwe en/of relevante informatie, die start met 'De pleegzorgplaatsing is afgelopen (...)' in de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie;
- de eerste zin van de volgende alinea op de zelfde pagina van de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie;
- de volgende alinea op de zelfde pagina van de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie;
- de weerslag van de conclusie van het VECK in de mail van 28 april 2023, op pagina 7 van de Meldfiche mogelijke gevaarsituatie.

**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 het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.*

Brussel, 25 juli 2023,

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Namens de Voorzitter van de beroepsinstantie,

An Van Acker,  
Lid van de beroepsinstantie