

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/2023/196

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 5 juli 2023 diende ■■■ (hierna: verzoeker), een verzoek in bij de gemeente Glabbeek tot het verkrijgen van een digitaal afschrift van de beschikking inzake de kalenderregeling in de procedurezaken betreffende de voetwegen 92 en 100, alsook van de syntheseconclusies van de partijen.

Op 18 juli 2023 werd het verzoek afgewezen door de gemeente Glabbeek.

Op 18 juli 2023 stelde verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur tegen vermelde weigeringsbeslissing van de gemeente Glabbeek.

Op 27 juli 2023 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

Op 22 augustus 2023 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het openbaarheidsverzoek dateert van 5 juli 2023.

Het bestreden antwoord van de gemeente Glabbeek dateert van 18 juli 2023 en maakt geen melding van de beroepstermijn en –modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna vermeld als: Bestuursdecreet).

Bijgevolg start de termijn om een beroep in te dienen overeenkomstig artikel II.48, §1, vierde lid van het Bestuursdecreet pas vier maanden na de kennisgeving van het antwoord.

Op 18 juli 2023 diende verzoeker beroep in tegen de voormeld antwoord. Het ingediende beroep is bijgevolg 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. Oorspronkelijk verzoekschrift

In het oorspronkelijke verzoekschrift van 5 juli 2023 vroeg verzoeker aan de gemeente Glabbeek een digitaal afschrift van de beschikking inzake de kalenderregeling in de procedurezaken betreffende de voetwegen 92 en 100 alsook de syntheseconclusies van de partijen.

2. Bestreden antwoord

In haar antwoord van 18 juli 2023 weigerde de gemeente Glabbeek om in te gaan op vermeld verzoek. Deze weigering werd gesteund op de uitzondering in het Bestuursdecreet betreffende de bescherming van de persoonlijk levenssfeer (artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet).

3. Voorwerp van het beroepschrift

Via het indienen van het beroepschrift van 18 juli 2023 wenst verzoeker alsnog een de gevraagde stukken te verkrijgen. Dit vormt het voorwerp van het voorliggende beroep.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie contact opgenomen met de gemeente Glabbeek teneinde wat meer duiding betreffende dit dossier te krijgen, alsook om kennis te kunnen nemen van de betrokken stukken.

Niettegenstaande de door verzoeker gevraagde stukken procedurestukken zijn die worden aangewend in een burgerrechtelijke procedure, beantwoorden zij tegelijk ook aan de omschrijving die in artikel I.4, 3° van

het Bestuursdecreet wordt gegeven aan het begrip 'bestuursdocumenten'. Dit betekent concreet dat de betrokken stukken zowel procedurestukken als bestuursdocumenten zijn.

Hoewel de rol van een zitting openbaar is, betekent dit echter niet dat ook alle procedurestukken zonder beperking openbaar zijn. De uitzonderingsgronden op het principe van de openbaarheid dienen geval per geval en in concreto onderzocht en beoordeeld te worden.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de betrokken documenten op zich geen milieu-informatie bevatten, aangezien zij enkel betrekking hebben op het *al dan niet openstellen* van bepaalde voetwegen (trage wegen).

In casu stelt de gemeente Glabbeek in haar duiding aan de beroepsinstantie dat zij zich niet enkel beroept op artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet (uitzonderingsgrond betreffende de persoonlijke levenssfeer) maar ook op artikel II.35 4° van het Bestuursdecreet (uitzonderingsgrond betreffende een hangend rechtsgeding).

Wat laatstgenoemde uitzonderingsgrond betreft, stelt de gemeente Glabbeek dat "*dient te worden vastgesteld dat de openbaarmaking van de conclusies afbreuk zou doen aan de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen, zijnde de tenuitvoerlegging van de dading d.d. 11 mei 2017 tussen de gemeente Glabbeek met [REDACTED] Marc. (...)*".

De weigeringsgrond van artikel II. 35, 4° van het Bestuursdecreet vormt een uitzondering op het principe van openbaarheid van bestuur en is een relatieve uitzonderingsgrond, dit wil zeggen dat de toepassing enkel mogelijk is indien een belangenafweging heeft plaatsgevonden tussen het belang van de openbaarheid van bestuur en het belang dat wordt beschermd met de betrokken uitzonderingsgrond.

De betrokken uitzonderingsgrond wil het eerlijk verloop van de rechtspleging vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is het beginsel van de '*gelijkheid der wapens in een proces*'; dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De bestaansreden van de voormelde uitzonderingsgrond is vooral daarin gelegen, te verhinderen dat de openbaarheid van bestuur waaraan één partij onderworpen is, afbreuk doet aan de wapengelijkheid. Zonder deze uitzonderingsgrond zou één partij op grond van de openbaarheid van bestuur zou kunnen verplicht worden stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) zouden kunnen pleiten, daar waar de andere partij enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden. Deze uitzonderingsgrond is dus een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) wordt uitgespeeld.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag echter niet op een abstracte manier worden ingeroepen, maar er moet concreet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding én in dat geding tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend.

Op zicht van de dossiergegevens waarvan de beroepsinstantie kennis kon nemen, wordt vastgesteld dat er inderdaad twee procedures voor de vrederechter van Zoutleeuw werden ingeleid, namelijk een procedure met betrekking tot voetweg S92 (rolnummer 22A349) en een andere procedure met betrekking tot voetweg S100 (22A348). Voor beide procedures werd de oorspronkelijk op 8 juni 2023 geplande zitting uitgesteld tot 21 september 2023, zodat het duidelijk om hangende rechtsgedingen gaat. Beide procedures kunnen ook gelinkt te kunnen worden aan de tenuitvoerlegging van de vermelde dading *d.d. 11 mei 2017 tussen de gemeente Glabbeek met [REDACTED]*; (cf. supra). De loutere link tussen het openbaarheidsverzoek en de hangende

rechtsgedingen volstaat echter niet om de toepassing van de (restrictief te interpreteren) uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet te verantwoorden.

De beroepsinstantie is met name verplicht om bovendien ook nog na te gaan of de openbaarmaking van de betrokken procedurestukken, rekening houdend met de concrete en specifieke omstandigheden die voorliggen, al dan niet afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid, in die zin dat een partij op grond van de openbaarheid van bestuur zou kunnen worden verplicht om stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar zaak pleiten, daar waar de andere partij enkel die zaken die haar goed uitkomen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden en de rest mag achterhouden. De premisse is aldus dat een partij die aan de openbaarheid van bestuur is onderworpen kan worden verplicht om zich 'bloot te geven', terwijl een partij die niet aan de openbaarheid is onderworpen daartoe niet verplicht is. De uitzonderingsgrond van artikel II. 35, 4° van het Bestuursdecreet is er om die ongelijkheid te corrigeren.

In casu argumenteert de gemeente Glabbeek dat het belang van de weigeringsgrond erin is gelegen dat overeenkomstig de bovenvermelde dading de gemeente elk jaar 5 buurtwegen zou behandelen in die zin dat zij de discretionaire bevoegdheid behoudt om deze buurtwegen te heropenen, dan wel de afschaffing of de verlegging te benaarstigen. Daarbij is voor ■ ook een mogelijkheid voorzien om een schadevergoeding te vorderen indien de gemeente zich niet aan haar verplichting houdt. Deze schadevordering dient voorafgegaan te worden door een aangetekende ingebrekestelling van de gemeente, waarbij de gemeente vervolgens een termijn van twee maanden heeft om hieraan gevolg te geven. Beide voormelde procedures voor de vrederechter van Zoutleeuw, namelijk de ene met betrekking tot voetweg S92 en de andere met betrekking tot voetweg S100, passen binnen de tenuitvoerlegging van de desbetreffende dading.

Het overmaken van de conclusies zou volgens de gemeente Glabbeek dan ook afbreuk doen aan de rechtspleging in de lopende burgerlijke rechtsgedingen en de mogelijkheid voor de gemeente om een eerlijk proces te krijgen.

Deze algemene argumentatie van de gemeente Glabbeek kan niet overtuigen.

Vooreerst stelt de beroepsinstantie vast dat de huidige verzoeker die de openbaarmaking van bepaalde stukken vraagt geen procespartij is in de vermelde rechtsgedingen. Verzoeker kan de instantie dus weliswaar vragen om bepaalde informatie ter beschikking te stellen, maar kan deze informatie niet rechtstreeks uitspelen in de rechtsgedingen, aangezien hij daarin geen partij is. Bovendien heeft het voorliggende openbaarheidsverzoek als voorwerp "de beschikking inzake de kalenderregeling in de zaken betreffende de voetwegen 92 en 100, alsook de syntheseconclusies van de partijen" die bijgevolg reeds per definitie aanwezig zijn in de betrokken rechtsgedingen. Het gaat derhalve niet om informatie die door de gemeente ter beschikking zou gesteld worden aan verzoeker en die vervolgens tegen haar zou worden uitgespeeld in een hangende rechtsgeding.

Nu de aanvrager tot openbaarmaking van de kalenderregeling en syntheseconclusies niet betrokken is in de vermelde gerechtelijke procedures, en de betrokken informatie reeds aanwezig is in de betrokken rechtsgedingen, komt het aan de gemeente Glabbeek toe om te verduidelijken hoe en in welke mate de vrijgave van de stukken aan een derde het eerlijk procesverloop zou kunnen verstoren. Zelfs aangenomen dat een toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II. 35, 4° van het Bestuursdecreet niet a priori uitgesloten is ten aanzien van een aanvrager die geen procespartij is, behoeft zeker in dat geval een beroep op deze (restrictief toe te passen) uitzonderingsgrond een voldoende concrete onderbouwing aangaande het risico op een oneerlijk procesverloop.

De overweging van de gemeente Glabbeek dat de vrijgave van de stukken gerelateerd kan worden aan “*een mogelijkheid voor [REDACTED] om een schadevergoeding te vorderen*” kan de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet niet afdoend onderbouwen. Idem voor het door de gemeente Glabbeek aangehaalde mogelijkheid dat [REDACTED] zou tussenkomen in de gerechtelijke procedures. Een mogelijk toekomstig rechtsgeding tussen [REDACTED] en de gemeente Glabbeek kan de toepassing van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet onvoldoende motiveren, aangezien deze uitzonderingsgrond uitdrukkelijk een bestaand hangend rechtsgeding vereist.

Nu de voorwaarden voor de toepassing van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet in casu niet vervuld zijn, en de betrokken uitzondering derhalve niet met succes kan worden ingeroepen, dient er ook geen belangenafweging plaats te vinden tussen het belang dat door het vermelde artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet beschermd wordt en het openbaar belang dat gediend is met de openbaarheid.

Rekening houdend met het voorgaande, besluit de beroepsinstantie dat het overmaken van de kalender en conclusies in dit concrete geval geen afbreuk zou doen aan de rechtspleging in de lopende burgerlijke rechtsgedingen en de mogelijkheid voor de gemeente om een eerlijk proces te krijgen, weliswaar onder voorbehoud van het volgende.

De beroepsinstantie stelt immers vast dat de betrokken procedurestukken een aantal gegevens inzake de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen bevat, meer bepaald naamgegevens, adresgegevens, rijksregistergegevens en eigendomsgegevens, zodat de vraag rijst of hier al dan niet toepassing dient gemaakt te worden van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Deze decreetbepaling bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene, een aanvraag (geheel of gedeeltelijk) 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 beroepsinstantie merkt op dat bij 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. Namen en adressen van natuurlijke personen, alsook hun rijksregisternummer en de vermelde eigendomsgegevens 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 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 de betrokken namen en adressen van de natuurlijke personen, alsook de vermelde rijksregistergegevens en eigendomsgegevens in casu afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. De desbetreffende gegevens dienen dan ook afgeschermd te worden in toepassing van voormeld artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie merkt daarbij op dat toepassing kan gemaakt worden van artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet, op grond waarvan een bestuursdocument gedeeltelijk moet openbaar worden gemaakt als de informatie waarop een uitzondering van toepassing is, samen met andere informatie in een bestuursdocument vervat zit en het mogelijk is om de genoemde informatie te scheiden van de andere informatie. Het anonimiseren van de betrokken informatie betreffende de persoonlijke levenssfeer is in casu perfect mogelijk, zodat het beroep als **gedeeltelijk gegrond** beschouwd wordt.

Tot slot wordt nog vermeld dat artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet de mogelijkheid bevat dat de informatie betreffende de persoonlijke levenssfeer toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken personen.

De beroepsinstantie werd evenwel in het bezit gesteld van een document d.d. 8 augustus 2023 waaruit uitdrukkelijk blijkt dat alle betrokkenen weigeren om deze toestemming te verlenen.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroep d.d. 18 juli 2023 van ■■■, gericht tegen de weigeringsbeslissing van dezelfde datum van de gemeente Glabbeek is ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond.

Bijgevolg dient de gemeente Glabbeek aan verzoeker een afschrift te bezorgen van de beschikkingen inzake de kalenderregeling en de conclusies van partijen (zoals die bij mail van 22 augustus 2023 werden overgemaakt aan de beroepsinstantie), met dien verstande dat de gegevens betreffende de persoonlijke levenssfeer (naamgegevens, adresgegevens, rijksregisternummer en eigendomsgegevens) geanonimiseerd dienen te worden.

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, 30 augustus 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter