

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/2023/210

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 17 juli 2023 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij De Vlaamse Waterweg om een afschrift te verlenen van de volgende documenten:

1. het dossier voor klacht met ID 253 (datum 16/9/2019)
2. het dossier voor klacht met ID 323 (datum 30/7/2020)
3. het dossier voor klacht met ID 465 (datum 10/5/2021)
4. het dossier voor klacht met ID 727 (datum 20/10/2022)

Met "dossier" wordt bedoeld de originele email (of email gegenereerd door een webformulier ingeval van klachten ingediend via website), alle interne communicatie die volgde op het ontvangen van de klacht en ten laatste het antwoord van de Vlaamse Waterweg gecommuniceerd aan de klager.

5. in de context van klacht met ID 396 (datum 6/10/2020), de communicatie impliciet in de beschrijving van de ondernomen maatregelen "opdracht gegeven aan de aannemer"
6. in de context van klacht met ID 561 (datum 3/9/2021), de communicatie impliciet in de beschrijving van de ondernomen maatregelen "Aannemer en bedrijf aangesproken."
7. Ten laatste wens ik ook mijn recht op uitleg uit te oefenen (Art. II.31) door jullie te vragen waarom de eerder openbaar gemaakte klachtenregister Excel 669 klachten bevat, terwijl de klachten ID's lopen van 146 tot 838. Met andere woorden, afgaande op de ID's zou men (838-146) een 690-tal klachten moeten terugvinden. Waarom vind men een twintigtal klachten niet terug in het register? Bijvoorbeeld de klachten met ID's 150, 273, 441 zijn niet in het register terug te vinden.

Op 3 augustus 2023 werd voormeld openbaarheidsverzoek gedeeltelijk ingewilligd door De Vlaamse Waterweg.

Met een mail d.d. 7 augustus 2023 diende verzoeker beroep in tegen de voormelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de Vlaamse waterweg.

Het beroepschrift werd op 8 augustus 2023 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

De gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de Vlaamse Waterweg dateert van 3 augustus 2023. Deze beslissing maakt geen melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet'), zodat de beroepstermijn pas aanvangt vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Op 7 augustus 2023 diende de verzoeker beroep in tegen voormelde weigeringsbeslissing.

Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en **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 Bestuursdecreet.

1. Bestreden beslissing

De Vlaamse Waterweg bezorgde op 3 augustus 2023 een afschrift van de communicatie met betrekking tot de vier door verzoeker opgesomde klachtendossiers, mits weglating van de persoonsgegevens die erin voorkomen:

- ID 253 (klacht in verband met jachthaven Grimbergen)
- ID 323 (klacht ivm. Zwerfvuil kanaal Zuid-Willemsvaart)
- ID 465 (klacht inzake onverharde weg Sint-Laureins)
- ID 727 (klacht inzake opruiming sluikstort)

Met betrekking tot de punten 5 en 6 van het openbaarheidsverzoek, wordt erop gewezen vanuit De Vlaamse Waterweg dat er daaromtrent geen documenten bestaan.

Met betrekking tot punt 7 van het openbaarheidsverzoek wordt uitleg gegeven met betrekking tot de nummering van de klachten in het register.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker is het niet eens met de beslissing van De Vlaamse Waterweg en formuleert de volgende bezwaren:

Ten eerste maakt verzoeker bezwaar tegen het feit dat in de gedeeltelijk openbaar gemaakte mails soms informatie die aan de openbaarheid onttrokken geweest is, niet gewoon onleesbaar is gemaakt (bvb. via zwart maken of gebruik van de XXX stijl), maar volledig werd verwijderd (m.a.w. tekst selecteren, en DELETE toets te gebruiken). Openbaarheid van bestuur wetgeving bestaat al decennia in jurisdicties van dozijnen landen en regio's. Hierdoor bestaat er al jaren een markt van software producten (EN: "redaction software") om op professionele wijze delen van documenten (PDF, Word,..) onleesbaar te maken. Deze markt mikt specifiek op (o.a.) administraties die openbaarheid van bestuur aanvragen efficiënt en legaal dienen te verwerken. Zulke producten maken informatie onleesbaar door een visuele techniek toe te passen (typisch: gewoon zwart maken). Zulke producten laten normaal niet toe om informatie volledig te verwijderen zodat lezers van het verwerkte document geen enkele visuele indicatie meer hebben van het origineel bestaan van verwijderde informatie. Vlaamse Waterweg heeft in casu informatie verwijderd i.p.v. deze gewoon onleesbaar te maken, en dit zonder enige mogelijks gebruikte uitzonderingsgrond(en) te documenteren.

Ten tweede, in de context van de klacht ID 323, blijkt Vlaamse Waterweg volgens verzoeker geen gevolg te hebben gegeven aan de expliciete vraag naar "alle interne communicatie die volgde op het ontvangen van de klacht". Moeten we hieruit afleiden dat de klacht volledig afgehandeld werd (ontvangen, overwogen en beantwoord) door klantgerichte diensten zoals de Cel Communicatie of Ombudsdienst zonder dat andere diensten erbij betrokken werden? Dit lijkt niet geloofwaardig.

In verband met de onderdelen 5 en 6 van het openbaarheidsverzoek, besliste de Vlaamse Waterweg dat er geen stukken kunnen worden aangeleverd, omdat het zaken zijn die tijdens werfvergaderingen zijn doorgegeven of door de projectingenieur mondeling aan de aannemer/het bedrijf. De wel heel vage terminologie "zaken" laat het volgens verzoeker niet toe om te oordelen of er "zaken" onrechtmatig aan de openbaarheid onttrokken zijn of niet en hij vraagt aan de beroepsinstantie om dit na te gaan.

Als laatste punt gaat verzoeker nog in op de manier waarop zijn vraag voor uitleg omtrent het klachtenregister behandeld werd. Het mag duidelijk zijn dat de wetgever een gedetailleerd wettelijk kader ontworpen heeft om bestuursinstanties te verplichten een klachtenregister bij te houden, inclusief de manier waarop. Indien men Hoofdstuk 5 "Klachten, meldingen en voorstellen" (Bestuursdecreet 2018) er aandachtig op naleest, dan mag men er redelijk van uitgaan dat een klachtenregister, zoals de meeste decretaal verplichte registers, alleen sequentieel dienen te groeien. Het kan niet zijn dat ambtenaren lichtzinnig met de inhoud kunnen omspringen, bijvoorbeeld door juridisch onverdedigbare handelingen erop uit te voeren ("dus als bepaalde zaken worden aangepast of verwijderd door de dossierbehandelaar, zal er inderdaad een aangepaste nummering ontstaan"). In een bonafide klachtenregister dienen klachten toegevoegd te worden, en nooit verwijderd te worden. Het verwijderen van informatie in het algemeen kan alleen wettelijk uitgevoerd worden in juridisch strikt gereguleerde scenario's (cfr. Bestuursdecreet TITEL III. Organisatorische bepalingen, Hoofdstuk 3, Afdeling 5. "Beheren, bewaren en vernietigen van bestuursdocumenten", maar ook de archiefwetgeving, concept van selectielijsten, etc.). In casu vraagt verzoeker waarom enkele specifieke klachten niet in het register terug te vinden zijn: de Vlaamse Waterweg heeft hier geen enkele aanvaardbare uitleg voor gegeven.

3. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met de Vlaamse Waterweg, om toelichting te geven bij dit openbaarheidsverzoek en bij de door haar genomen beslissing. Deze werd ook gegeven aan de beroepsinstantie en daarbij werden ook de integrale documenten toegestuurd aan de beroepsinstantie, zoals deze ook verzoeker werden bezorgd op 3 augustus 2023, maar dan mits weglating van de erin voorkomende persoonsgegevens. De beroepsinstantie heeft dus kennis kunnen nemen van de volledige inhoud van deze documenten.

Het komt nu aan de beroepsinstantie toe om te oordelen over de vier delen van het door verzoeker ingestelde beroep.

Eerste onderdeel: weglaten van persoonsgegevens in de toegestuurde communicatie

De beroepsinstantie heeft kennis kunnen nemen van alle communicatie (mailverkeer) die het voorwerp uitmaken van dit openbaarheidsverzoek: de afhandeling door De Vlaamse Waterweg van de volgende klachtendossiers:

- ID 253 (klacht in verband met jachthaven Grimbergen)
- ID 323 (klacht ivm. Zwerfvuil kanaal Zuid-Willemsvaart)
- ID 465 (klacht inzake onverharde weg Sint-Laureins)
- ID 727 (klacht inzake opruiming sluikstort)

De beroepsinstantie stelt vast dat op 3 augustus 2023 alle communicatie met betrekking tot de hiervoor vermelde klachtendossiers aan verzoeker werd bezorgd vanuit De Vlaamse Waterweg, waarbij de persoonsgegevens die erin voorkomen werden weggelaten.

De beroepsinstantie heeft zelf kunnen vaststellen dat effectief enkel de namen van natuurlijke personen werden weggelaten in de aan verzoeker toegestuurde documenten.

De beroepsinstantie is van oordeel dat er in casu wel degelijk toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsgrond, zoals voorzien in artikel II.34, 2° Bestuursdecreet. Op grond van voormeld decreetartikel wijst een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af indien de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

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 informatie die onleesbaar werd gemaakt in het opgevraagde inspectieverslag (namen van natuurlijke personen of verwijzingen naar makkelijk te identificeren natuurlijke personen) 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 de namen van natuurlijke personen en de verwijzingen naar makkelijk te identificeren natuurlijke personen die voorkomen in de verschillende mails met betrekking tot de afhandeling van de vier hiervoor vermelde klachtendossiers 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.

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 is het voor de beroepsinstantie onmogelijk om de toestemming te vragen aan de natuurlijke personen, wiens persoonsgegevens werden afgeschermd in het opgevraagde inspectieverslag.

Conform artikel II.45 Bestuursdecreet moet een aanvraag tot openbaarheid gedeeltelijk worden ingewilligd indien de informatie waarop een uitzondering van toepassing is, samen met andere informatie in een bestuursdocument opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie. Volgens het oordeel van de beroepsinstantie is dat in casu effectief het geval, en kan de hierboven vermelde informatie, die niet voor openbaarmaking in aanmerking komt, perfect worden gescheiden van de informatie die wel kan worden vrijgegeven. Hieraan werd door de Vlaamse Waterwege wel degelijk voldaan, door de gedeeltelijke openbaarmaking van de opgevraagde communicatie aan verzoeker op 3 augustus 2023.

De beroepsinstantie merkt in dit verband, naar aanleiding van de bemerking van verzoeker over de wijze waarop de informatie onleesbaar werd gemaakt, ook op dat nergens in het Bestuursdecreet daarover een bepaling is opgenomen. Het kan best zijn dat er op de markt software producten bestaan om op professionele wijze delen van documenten (PDF, Word,..) onleesbaar te maken, doch de bestuursinstanties zijn geenszins verplicht om daar gebruik van te maken. Een bestuursinstantie kan de te beschermen informatie onleesbaar maken door zwartmaking, door vermelding van "xxx" of blanco laten van de te beschermen informatie (wat in casu is gebeurd). De bestuursinstantie heeft daarin de vrije keuze.

Gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, wordt het ingestelde beroep, voor dit onderdeel, bijgevolg als **ongegrond** beschouwd.

Tweede onderdeel: andere communicatie dan de reeds aan verzoeker toegestuurde documenten

In verband met de klachtafhandeling met betrekking tot de klacht ID 323, zou de Vlaamse Waterweg volgens verzoeker niet alle beschikbare communicatie openbaar hebben gemaakt.

De beroepsinstantie heeft uitdrukkelijk navraag gedaan daarover bij De Vlaamse Waterweg en van daaruit werd meegedeeld dat er met betrekking tot de klacht ID 323 geen andere documenten bestaan, dan diegene die al werden bezorgd aan verzoeker op 3 augustus 2023.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager.

In casu wordt evenwel door de beroepsinstantie vastgesteld dat De Vlaamse Waterweg niet in het bezit is van de door verzoeker opgevraagde documenten, daar het onbestaande documenten betreft. Daar kan uiteraard geen afschrift van verleend worden.

Het ingestelde beroep door verzoeker moet bijgevolg, voor dit onderdeel, als **ongegron**d worden beschouwd.

Derde onderdeel: vragen 5 en 6 van het openbaarheidsverzoek

Met betrekking tot de onderdelen 5 en 6 van het openbaarheidsverzoek, besliste de Vlaamse Waterweg dat er geen stukken kunnen worden aangeleverd, omdat deze niet bestaan.

Ook hier heeft de beroepsinstantie uitdrukkelijk navraag gedaan bij de Vlaamse Waterweg. Van daaruit werd nogmaals bevestigd dat wat betreft de klacht met ID 396 en de klacht met ID 561 geen documenten kunnen worden bezorgd. De volgende extra toelichting werd nog gegeven aan de beroepsinstantie:

“De opdrachten in de beide klachtendossiers werden mondeling doorgegeven aan de projectleider, die op zijn beurt op een werfvergadering mondeling de opdracht heeft gegeven aan de aannemer/bedrijf.

Klacht met ID 396 ging over o.a. modder op fietspad van de omleiding. De projectingenieur heeft aan de aannemer doorgegeven om hier te gaan vegen (tijdens werfoverleg) en dit ook geregeld te doen.

Klacht met ID 561 was iets gelijkaardigs (ontvangen via AWW). Omleiding voor werken aan een brug. In die omleiding was een stukje van het jaagpad niet proper (een stuk waar een bedrijf overslag doet) Dit is door de projectingenieur enerzijds aan de aannemer doorgegeven (ook mondeling) en anderzijds door de toezichter aan het bedrijf dat daar overslag doet. Dit bedrijf is verantwoordelijk voor zone waar zijn overslag doen (borstelen, enz) De toezichter volgt dit dan op tijdens zijn ronde of dit ook effectief gebeurd is (dus ook niet op papier).”

In artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager.

In casu wordt evenwel door de beroepsinstantie vastgesteld dat De Vlaamse Waterweg niet in het bezit is van de door verzoeker opgevraagde documenten, daar het onbestaande documenten betreft. Daar kan uiteraard geen afschrift van verleend worden.

Het ingestelde beroep door verzoeker moet bijgevolg, voor dit onderdeel, als **ongegron**d worden beschouwd.

Vierde onderdeel: vraag om uitleg met betrekking tot nummering in klachtenregister

In dit verband gaat verzoeker niet akkoord met de manier waarop zijn vraag voor uitleg omtrent het klachtenregister behandeld werd. Verzoeker wijst erop dat de wetgever een gedetailleerd wettelijk kader ontworpen heeft om bestuursinstanties te verplichten een klachtenregister bij te houden, inclusief de manier waarop.

Vooreerst wijst de beroepsinstantie erop dat de bepalingen van titel II, hoofdstuk 5 van het Bestuursdecreet een regeling voorzien voor de organisatie van een klachtenbehandeling door de overheidsinstanties, doch nergens wordt een klachtenregister als dusdanig verplichtend voorgeschreven.

De vraag om uitleg van verzoeker heeft betrekking op de nummering van de klachten in het klachtenregister, die blijkbaar niet doorlopend is en de indruk kan geven dat er klachten ontbreken.

Vanuit De Vlaamse Waterweg werd al op 3 augustus 2023 als volgt geantwoord aan verzoeker: “*De databank bouwde verder op een oud bestand van het vroegere NV Waterwegen en Zeekanaal, hetgeen waarschijnlijk verklaart waarom de nummering niet start vanaf ID 1. Dit valt voor ons niet meer precies te achterhalen, gelet op de fusie in 2018 (tussen de waterwegbeheerders nv De Scheepvaart en nv Waterwegen en Zeekanaal).*”

De gevraagde uitleg werd dus wel degelijk gegeven vanuit De Vlaamse Waterweg. Het feit dat verzoeker daar geen genoegen mee kan nemen is een vaststelling die de beroepsinstantie maakt, maar betekent niet dat daartegen inhoudelijk beroep kan worden aangetekend bij de beroepsinstantie. De gevraagde uitleg werd wel degelijk gegeven door de betrokken overheidsinstantie.

Voor de volledigheid geeft de beroepsinstantie hierbij ook nog de bijkomende uitleg mee die vanuit De Vlaamse Waterweg aan haar werd bezorgd in dit verband:

“ Bij de nummering van de klachtendatabank, is de ID nummering niet relevant aangezien wij ons baseren op de specifieke nummering zijnde het KL nummer (kolom oud dossier). Vermoedelijk werd de overzet van de klachten uit een oud systeem naar dit systeem niet goed overgenomen. Aangezien dit een intern werkdocument is en niet aan de eisen voldoet om een waterdicht opvolgsysteem te zijn, werken we momenteel aan een nieuw registratiesysteem dat wij verwachten te lanceren tegen begin 2024. Dit zit momenteel in een testfase.”

Zoals hiervoor al werd gesteld, werd de gevraagde uitleg aan verzoeker al verstrekt op 3 augustus 2023 en is het ingestelde beroep, voor dit onderdeel, dan ook als **ongegrond** te beschouwen.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 7 augustus 2023 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege De Vlaamse Waterweg is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 4 september 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Namens de Voorzitter van de beroepsinstantie,

An Van Acker,
Lid van de beroepsinstantie