

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2023/278

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 4 september 2023 diende ■■■ (hierna: verzoeker) een verzoek in bij de stad Oostende om een afschrift te verkrijgen van volgende documenten met betrekking tot het dossier van ■■■:

1. De aanvraag dd. 11/10/2021 waarvan sprake in het attest "vergund geachte toestand".
2. De instructie aan ■■■ die de opzoeking verrichtte naar het aantal gezinnen in het pand in ■■■.
3. De correspondentie waarbij de aanvrager dit attest aan de stad Oostende heeft bezorgd, dan wel de correspondentie die de stad uit eigen initiatief hieromtrent heeft gevoerd met de FOD Financiën in het kader van deze aanvraag.
4. Uw briefwisseling met de FOD Financiën omtrent mijn verzoek tot afgifte van een afschrift van het uittreksel van de kadastrale legger".

Op 18 september 2023 werd dit verzoek afgewezen op grond van interne communicatie.

Op 16 oktober 2023 stelde verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, dat op 17 oktober 2023 werd geregistreerd door de beroepsinstantie.

Op 16 november 2023 werd de beslissingstermijn van de beroepsinstantie, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, verlengd van dertig kalenderdagen naar vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 4 september 2023.

De beslissing van de stad Oostende dateert van 18 september 2023 en maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

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 De bestreden beslissing

Per mail van 18 september 2023 wees de stad Oostende het verzoek af op grond van de uitzondering van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet waarbij een aanvraag met betrekking tot interne communicatie wordt afgewezen tenzij het belang van de openbaarheid primeert.

2 Inhoud van het beroepschrift

Beroeper is van oordeel dat geen van alle gevraagde documenten valt onder het begrip interne communicatie in de zin van art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

2. Standpunt van de stad Oostende

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie contact opgenomen met de stad Oostende om een afschrift te krijgen van de gevraagde doch niet bezorgde documenten en wat meer duiding te krijgen bij het ingestelde beroep.

Op 14 november 2023 bezorgde de stad Oostende de nodige info.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Onderdeel 1 : aanvraag van 11 oktober 2021

De stad Oostende laat weten dat er in het bevraagde administratief dossier helemaal geen aanvraag van 11 oktober 2021 is terug te vinden.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocument” gedefinieerd als “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. De beroepsinstantie kan enkel

vaststellen dat het gevraagde document van 11/10/2021 niet bestaat, minstens niet in het dossier van de stad Oostende kan worden teruggevonden

Het ingestelde beroep is wat dit onderdeel betreft dan ook **ongegrond**.

Onderdeel 2 : instructie aan administratief medewerker om opzoeking uit te voeren

De stad Oostende meldt aan de beroepsinstantie dat er geen geschreven instructie in het dossier terug te vinden is, zodat er geen afschrift van kan worden verleend.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocument” gedefinieerd als “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. De beroepsinstantie kan enkel vaststellen dat de gevraagde instructie niet bestaat zodat er ook geen afschrift van kan worden verleend.

Het ingestelde beroep is wat betreft de gevraagde instructie dan ook **ongegrond**.

Onderdeel 3 en 4 : met de FOD Financiën correspondentie/briefwisseling

De stad Oostende meldt aan de beroepsinstantie dat er in dit dossier geen andere correspondentie met de FOD Financiën bestaat dan degene waarvan de stad Oostende reeds in 2022 de inhoud grotendeels had meegedeeld aan verzoeker. De stad verduidelijkt hierbij dat de mail zelf op grond van de uitzondering van interne communicatie tussen overheden (artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet) niet werd bezorgd aan verzoeker.

Aangezien de stad Oostende uitdrukkelijk bevestigt dat de mail d.d. 4 januari 2022 (waarvan de inhoud reeds grotendeels aan verzoeker werd meegedeeld) de enige correspondentie is die in dit dossier met de FOD Financiën werd gevoerd, heeft het verzoek naar alle andere briefwisseling of correspondentie tussen de stad en de federale overheidsdienst Financiën betrekking op onbestaande documenten.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocument” gedefinieerd als “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. De beroepsinstantie kan enkel vaststellen dat er geen andere correspondentie bestaat zodat er ook geen afschrift van kan worden verleend. Het ingestelde beroep is wat betreft de overige correspondentie betreft dan ook **ongegrond**.

Aangezien de inhoud van de enige bestaande correspondentie reeds in 2022 grotendeels aan de verzoeker werd meegedeeld, ziet de beroepsinstantie geen reden om dat deel van de mail niet openbaar te maken. Het beroep is inzake de reeds meegedeelde inhoud van de mail -vanaf de zin: “*De kadastrale fiche is een schattingsdocumentatie van het kadaster en blijft eigendom van FOD Financiën.*” Tot en met de zin: “*Enkel via deze weg kunnen zij de gegevens bekomen.*”- dan ook **gegrond** te beschouwen.

De beroepsinstantie moet nu enkel nog oordelen of de mail van 4 januari 2022 volledig openbaar kan worden gemaakt. Op basis van de in het artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet voormelde uitzondering op het openbaarheidsprincipe, mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren.

De Memorie van Toelichting bij artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet (Parl.St. VI.Parl. 2020-21, nr. 780/1, 90-93) verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Bovendien zijn er bij toepassing van deze uitzonderingsgrond geen beperkingen wat de inhoud

van “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 van een specifiek probleem.

Het doel van deze uitzondering wordt als volgt beschreven in de Memorie van Toelichting: *“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 zeker 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 die 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.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de betrokken correspondentie tussen de FOD Financiën en de stad Oostende te beschouwen is als “interne communicatie” in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Het begrip “intern” houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie terecht komt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek. De beroepsinstantie is van mening dat zowel binnen één overheidsadministratie als tussen twee verschillende overheidsinstanties in een vertrouwelijke sfeer intern moet kunnen worden gecommuniceerd. Deze mail houdt bovendien geen enkele beslissing of rechtshandeling in.

Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet (interne communicatie) dient evenwel te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. De beroepsinstantie ziet ter zake echter geen openbaar belang inzake openbaarheid dat primeert op het belang van een serene interne communicatie tussen samen werkende overheden. Het gaat hierbij om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Dit betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover het belang dat met de uitzondering beschermd wordt. 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 dan ook de bescherming van de vrije uitwisseling van gedachten door de betrokken ambtenaren binnen de afdeling HR van Vlabel via interne mailcommunicatie.

De afweging van de beroepsinstantie leidt dan ook tot de conclusie dat het belang dat beschermd wordt door de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet primeert op het belang van de openbaarheid. De mail kan dan ook niet volledig worden openbaar gemaakt.

Verder stelt de beroepsinstantie vast dat het mailbericht persoonsnamen bevat van de medewerkers van de stad Oostende en de FOD Financiën die met elkaar correspondeerden.

Artikel II. 34, 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat een verzoek tot openbaarmaking moet worden afgewezen indien de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de bescherming van de 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 bedoelde uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever is weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend (wat nogmaals uitdrukkelijk werd bevestigd in een arrest van de Raad van State, RvS, arrest nr. 243.607 van 7 februari 2019, TBP 2019/6, 339: “Zoals reeds overwogen, moet er geen belangenafweging plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, en de weigering tot openbaarmaking moet niet door deze belangenafweging worden gemotiveerd.”), 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.

Namen van natuurlijke personen behoren ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkene. Het vrijgeven van deze informatie 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.

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. Tot op heden heeft de beroepsinstantie hiervoor geen reactie noch toestemming ontvangen.

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

Het beroep wordt, wat onderdeel 3 en 4 betreft, dan ook **deels gegrond en deels ongegrond** verklaard.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 16 oktober 2023 tegen de beslissing van de stad Oostende d.d. 18 september 2023 is ontvankelijk doch deels ongegrond en deels gegrond.

Bijgevolg dient de stad Oostende een afschrift te bezorgen van het mailbericht van 4 januari 2022 tussen de stad Oostende en de FOD Financiën, met schrapping van de persoonsnamen en de tweede alinea die start met het woord 'Naar' en eindigt met het woord 'procedure'.

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, 1 december 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter