

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/2023/321

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

Met zijn verzoek van 27 november 2023 vraagt ■■■, hierna de verzoeker, het Agentschap Opgroeien om hem de volgende stukken te bezorgen:

- een overzicht van alle klachten tegen ■■■ sinds 2018, opgesplitst per jaar, zodat de evolutie eventueel zichtbaar is;
- een aanduiding bij de klachten wat de klachtelelementen waren en wat het eindoordeel was (gegrond/niet gegrond);
- de klachtrapporten van de klachten die definitief behandeld zijn.

Op 30 november 2023 neemt het Agentschap Opgroeien een negatieve beslissing.

Verzoeker dient op 30 november 2023 een beroep in bij de beroepsinstantie tegen de weigering van het Agentschap Opgroeien. Dit beroep werd geregistreerd op 30 november 2023.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 27 november 2023.

De weigeringsbeslissing van het Agentschap Opgroeien dateert van 30 november 2023. Die beslissing maakt geen melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet, zodat de beroepstermijn pas aanvangt vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het beroepschrift d.d. 30 november 2023 werd bijgevolg **tijdig** ingediend.

De beroepsinstantie heeft vastgesteld dat de documenten die werden opgevraagd door verzoeker op heel wat plaatsen informatie van persoonlijke aard bevatten, zoals gedefinieerd in artikel II.40, §3, derde lid van het Bestuursdecreet, zijnde informatie die betrekking heeft op een beoordeling of een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van meerdere bij naam genoemde of gemakkelijk identificeerbare natuurlijke personen. De klachtenrapporten zijn immers een aaneenschakeling van de beschrijving van situaties, die eigen zijn aan de klagers en van gedragingen van medewerkers van [REDACTED].

Krachtens artikel II.40, §3, 2de lid van het Bestuursdecreet moet de aanvrager voor de openbaarmaking van de voormelde 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.

De beroepsinstantie moet vaststellen dat de aanvrager niet aantoont, noch in zijn oorspronkelijk openbaarheidsverzoek, noch in zijn beroepschrift, hoe hij persoonlijk en rechtstreeks in zijn rechtssituatie wordt geraakt door de informatie van persoonlijke aard die voorkomt in de klachtenrapporten. Verzoeker mist derhalve het vereiste belang in concreto om de voormelde informatie van persoonlijke aard op te vragen.

De beroepsinstantie kan dan ook enkel maar concluderen dat verzoeker dan ook niet beschikt over het decretaal vereiste belang voor de openbaarmaking van de hiervoor aangegeven informatie die voorkomt in de opgevraagde klachtenrapporten. Het beroepschrift wordt, voor wat deze passages in de opgevraagde klachtenrapporten betreft, dan ook als **onontvankelijk** beschouwd.

Het beroep wordt voor de overige informatie in het overzicht en de klachtenrapporten wel als **ontvankelijk** beschouwd.

Gegrondeid 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. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker tekent beroep aan tegen de beslissing van het Agentschap Opgroeien van 30 november 2023. Het Agentschap Opgroeien baseert zich in haar weigeringsbeslissing hoofdzakelijk op de privacygevoeligheid voor de betrokken kinderen en gezinnen, vooral omdat het over een zeer kleine groep gezinnen gaat, waardoor de herkenbaarheid van de situaties te groot is om voldoende anonimiteit te verzekeren. Verzoeker

betwist dat de privacy-gevoeligheid van de informatie het Agentschap Opgroeien verhindert hem een overzicht van de klachten te bezorgen met een aanduiding bij de klachten wat de klachtelelementen waren en wat het eindoordeel was. Zijns inziens kan met het vrijgeven van deze informatie geenszins de privacy van de betrokkenen geschonden worden.

Voor wat zijn vraag betreft naar de klachtrapporten van de klachten die definitief behandeld zijn, begrijpt hij dat hierin informatie kan staan die persoonsgebonden is en privacy-gevoelig. Hij wijst echter op de mogelijkheid om deze te anonimiseren, net zoals dit gebeurt met rapporten over de kinderopvang en/of inspectieverslagen. Hij stelt zich daarom de vraag waarom anonimisering niet in overweging werd genomen.

Het is ook niet zijn intentie om de klachtrapporten integraal te publiceren en dat hij, zelfs na het anonimiseren, openstaat voor een gesprek over wat hij met de informatie kan doen. Hierover kunnen dus afspraken gemaakt worden.

Zijns inziens is de weigering te vergaand en een inbreuk op het recht op openbaarheid van bestuur. De adoptiebureaus werken met een machtiging van de overheid en worden gesubsidieerd. Eventuele klachten over de werking van die diensten lijken hem maatschappelijk relevant.

2. "Inhoud van het standpunt van het Agentschap Opgroeien"

Op 8 december 2023 antwoordt het Agentschap Opgroeien dat er geen actueel overzicht bestaat van de klachten, maar dat ze bereid te zijn dit op te maken, inclusief de klachtelelementen en het eindoordeel en dit alsnog te bezorgen aan de verzoeker. Ze zullen echter geen inhoudelijke informatie bezorgen over de klachten die door klagers uitdrukkelijk als vertrouwelijk werden bestempeld.

Wat de klachtrapporten betreft, roept het Agentschap Opgroeien de uitzondering in van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en in sommige dossiers ook het feit dat klachtindieners uitdrukkelijk om vertrouwelijkheid en anonimiteit hebben verzocht.

Bij adoptie gaat het over een zeer kleine groep gezinnen (slechts enkele adopties per jaar per land), waardoor de herkenbaarheid van situaties te groot is om volledige anonimiteit te kunnen verzekeren. Daarnaast geven adoptiegezinnen zelf aan dat ze hun verhaal niet in de media willen.

Op 13 december 2023 voegt het Agentschap Opgroeien er nog aan toe dat ze zich dus steunen op de uitzondering van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet en dat een gedeeltelijke openbaarmaking die de privacy van de klachtindieners volledig zou garanderen weinig zin heeft gezien het onevenredig veel werk zou vereisen en er zo veel in geschrapt zou moeten worden dat de documenten bijna onleesbaar worden.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Op 13 december 2023 bezorgde het Agentschap Opgroeien aan verzoeker het overzicht, met uitzondering van inhoudelijke informatie over de klachten die door klagers uitdrukkelijk als vertrouwelijk werden bestempeld. Ook bij de klachtenrapporten waren er enkele klagers die om vertrouwelijkheid en anonimiteit verzochten.

Voor het overzicht, zoals bezorgd, is het beroep **zonder voorwerp** gezien het ondertussen aan verzoeker werd toegestuurd.

Wat de vertrouwelijkheid of anonimiteit van bepaalde informatie betreft, is de beroepsinstantie van oordeel dat er in casu toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsgrond, zoals geformuleerd in artikel

II.34, 6° van het Bestuursdecreet. Voormelde decreetbepaling 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”.

De beroepsinstantie stelt vast dat het hier gaat om klachten, die door klagers uitdrukkelijk als vertrouwelijk bestempeld werden.

Hieruit blijkt dus dat de inhoudelijke informatie in het overzicht over klachten, die door klagers uitdrukkelijk als vertrouwelijk werden bestempeld en de klachtrappen met betrekking tot klagers, die uitdrukkelijk om vertrouwelijkheid en anonimiteit verzochten, wel degelijk moeten worden beschouwd als informatie die op vrijwillige basis is verstrekt aan het Agentschap Opgroeien. Er was geen enkele decretaale of contractuele verplichting om deze te bezorgen aan het Agentschap Opgroeien. Het gaat hier dus om vrijwillig ter beschikking gestelde documenten, zodat aan de eerste voorwaarde van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet werd voldaan.

Voorts stelt de beroepsinstantie ook vast dat deze informatie in het overzicht en deze klachtrappen uitdrukkelijk als vertrouwelijk werden bestempeld op het ogenblik dat ze werden overgemaakt aan het Agentschap Opgroeien. De bepaling van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet vereist immers dat de vertrouwelijkheid van vrijwillig meegedeelde informatie als dusdanig uitdrukkelijk moet worden bestempeld op het moment dat deze informatie wordt overgemaakt aan de overheid in casu het Agentschap Opgroeien. Daarmee is ook aan de tweede voorwaarde, zoals gesteld door artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet voldaan.

Aangezien in casu aan de beide cumulatieve voorwaarden die worden gesteld in artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet is voldaan, dient de beroepsinstantie dan ook te concluderen dat de inhoudelijke informatie in het overzicht over klachten, die door klagers uitdrukkelijk als vertrouwelijk werden bestempeld en de klachtrappen met betrekking tot klagers, die uitdrukkelijk om vertrouwelijkheid en anonimiteit verzochten niet openbaar kan worden gemaakt. Dit decreetartikel voorziet wel nog de mogelijkheid dat de verstrekker van de informatie zijn akkoord geeft met de openbaarmaking van het opgevraagde informatie en klachtenrapporten.. Bij gebrek aan contactgegevens van de klagers, heeft de beroepsinstantie geen contact opgenomen met de klagers om hun toestemming te vragen.

Het Agentschap Opgroeien haalt vervolgens artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet aan. De klachtrappen zijn doorspekt met de namen van kandidaat-adoptanten, adoptiekinderen en medewerkers van [REDACTED]. Het Agentschap Opgroeien geeft in een mail van 15 december 2023 aan dat [REDACTED] slechts 7 medewerkers telt die rechtstreeks contact hebben met kandidaat-adoptanten (en de adoptiekinderen). Zelfs al worden de namen van de kandidaat-adoptanten en de adoptiekinderen niet bekend gemaakt, vervolgt het Agentschap Opgroeien, is de kans groot dat mensen in de omgeving van de adoptanten of mensen uit de adoptiesector zullen kunnen achterhalen over wie het gaat. Adoptie is immers een kleine wereld en jaarlijks gebeuren er per land nog maar heel weinig adopties.

De namen zijn informatie die vallen 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, behoort ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkene. 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 verwijst in dit kader ook naar artikel 20, §3 van het decreet van 20 januari 2012 houdende regeling van de interlandelijke adoptie van kinderen dat verwijst naar Titel II, hoofdstuk 5 van het Bestuursdecreet, dat in artikel II.81, 2° lid het volgende bepaalt:

“Het is de klachtvoorziening verboden feiten bekend te maken waarvan de bekendmaking de indiener of de betrokken overheidsinstantie kan schaden.”

De Memorie van Toelichting (Vlaams Parlement, stuk 1656/1, 2017-2018, p107-108) verduidelijkt:

“Hoewel in artikel 8 van het Klachtendecreet sprake was van “beroepsgeheim”, bleek uit de memorie van toelichting niet dat het de bedoeling was een strafrechtelijk gesanctioneerd beroepsgeheim in te voeren, maar eerder een discretieplicht die later ingeschreven werd in artikel II.2 VPS (“Het is hem verboden feiten bekend te maken waarvan de bekendmaking de concurrentiepositie van de organisatie waarin hij werkt kan schaden of waarvan de bekendmaking een inbreuk is op de rechten en de vrijheden van de burger, in het bijzonder op het privé-leven, tenzij de betrokkene toestemming heeft verleend op de op hem betrekking hebbende gegevens openbaar te maken.”). Omdat niet alle personeelsleden die onder het toepassingsgebied van dit hoofdstuk vallen ook onder het toepassingsgebied van het VPS vallen, wordt de bepaling hier in eenvoudiger vorm herhaald.”

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van 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.

Artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet voorziet in een gedeeltelijke openbaarmaking van de opgevraagde documenten, als het praktisch mogelijk is om informatie die niet openbaar kan worden gemaakt te scheiden van andere informatie, hetgeen in casu niet het geval is vermits het uiteraard zo is dat een gedeeltelijke openbaarmaking van bestuursdocumenten “in redelijkheid moet worden opgevat en toegepast, waarbij het

niet de bedoeling is dat alinea per alinea of zin per zin wordt beoordeeld wat gedeeltelijk openbaar kan worden gemaakt.” De beroepsinstantie volgt ook het Agentschap Opgroeien in haar argument dat een gedeeltelijke openbaarmaking de documenten totaal onleesbaar zou maken, gelet op de hoeveelheid te schrappen tekst.

Het ingestelde beroep is dan ook **ongegegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■ van 27 november 2023 tegen de weigeringsbeslissing van het Agentschap Opgroeien, wordt als deels onontvankelijk en deels ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 22 december 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter