

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/2024/025

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 23 november 2023 diende [REDACTED] (hierna: verzoeker) een verzoek in bij de intercommunale IGEAN (hierna : IGEAN) om een afschrift te krijgen van de in het kader van de opmaak van het RUP Lange Pad gesloten overeenkomsten met private eigenaars.

Op 20 december 2023 ontving verzoeker de weigeringsbeslissing van IGEAN d.d. 19 december 2023.

Op 19 januari 2024 werd door verzoeker beroep ingesteld tegen voormelde beslissing.

Op 22 januari 2024 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

Op 21 januari 2024 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 23 november 2023.

De bestreden beslissing van IGEAN dateert van 19 december 2023 (verzonden en ontvangen door verzoeker op 20 december 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'). 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 19 januari 2024 diende verzoeker beroep in tegen de beslissing van IGEAN. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

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. Oorspronkelijk verzoek

Middels een verzoekschrift van 23 november 2023 wenste verzoeker een afschrift te verkrijgen van de overeenkomsten gesloten met private eigenaars in het kader van voornoemd RUP.

2. Beslissing van IGEAN

De intercommunale IGEAN heeft op 19 december 2023 het openbaarheidsverzoek als volgt afgewezen:

absolute uitzondering (art. II.34 decreet)

In hoofdorde kan worden gesteld dat het openbaar maken van de overeenkomsten afgesloten tussen IGEAN dienstverlening en de betrokken private eigenaars afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken private eigenaars, aangezien deze overeenkomsten persoons- en andere gegevens bevatten die tot de persoonlijke levenssfeer behoren.

Van deze absolute uitzondering kan enkel worden afgeweken als de betrokken private eigenaars hiervoor toestemming geven. IGEAN dienstverlening beschikt niet over dergelijke toestemming.

relatieve uitzondering (art. II.35 decreet)

In ondergeschikte orde kan worden gesteld dat de overeenkomsten afgesloten tussen IGEAN dienstverlening en de betrokken private eigenaars informatie bevatten die vertrouwelijk moet behandeld worden gelet op de daarop gebaseerde politieke besluitvorming en waarbij het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van deze vertrouwelijkheid.

Op basis van het voormelde kan IGEAN uw verzoek niet inwilligen.

3. Beroepschrift

In het beroepschrift van 19 januari 2024 wordt door beroeper onder meer het volgende gesteld:

"IGEAN laat na mee te delen welke van de 6 mogelijke uitzonderingsgronden hier wordt ingeroepen. Er kan vanuit gegaan worden dat het om uitzonderingsgrond 2 zou gaan, in welk geval volgende argumenten worden tegengeworpen.

- *IGEAN laat na aan te tonen dat zij de kwestieuze derden gevraagd zou hebben of tot ontsluiting van de documenten mag worden overgegaan. Er dient dus vanuit gegaan worden dat een dergelijk verzoek niet door IGEAN aan derden werd gericht.*
- *Voorts zij er nog gewezen op het beginsel van de anonimisering.*

- *De decreetgever zelf stipuleerde daaromtrent dat het principe van de gedeeltelijke openbaarheid en de scheiding van de informatie niet absoluut is en in redelijkheid moet worden toegepast.*
- *Dus zelfs indien de overeenkomsten elementen bevatten die onder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer vallen, is de overheid verplicht tot gedeeltelijke openbaarmaking, waarbij de elementen die onder voornoemde bescherming ressorteren worden uitgezwart.*

IGEAN beroept zich in de weigeringsbeslissing voorts ook op artikel 11.35 van het Bestuursdecreet. Ook met betrekking tot dit artikel laat IGEAN na te duiden welke van de 6 mogelijke uitzonderingsgronden hier van toepassing zou zijn. Dit is problematisch, nu een beroep op deze uitzonderingsgronden een belangenafweging vereisen, waaraan in casu dus per definitie niet voldaan is.

Bovenal is belangrijk in de motivering van de weigeringsbeslissing dat IGEAN schrijft dat de opgevraagde informatie vertrouwelijk dient te worden behandeld “gelet op de daarop gebaseerde politieke besluitvorming”. Dit laatste is geen motief op grond waarvan de openbaarmaking kan worden geweigerd. Integendeel, het is een motief op grond waarvan tot ontsluiting dient te worden overgegaan.”

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie contact opgenomen met IGEAN, om een afschrift te krijgen van de overeenkomsten gesloten in het kader van de opmaak van voornoemd RUP met private eigenaars en IGEAN in de gelegenheid te stellen om wat meer duiding te verstrekken betreffende dit dossier.

Intussen heeft IGEAN de nodige informatie en stukken aan de beroepsinstantie bezorgd aan wie het thans toekomt om te oordelen over het ingestelde beroep.

Eerste onderdeel : weigering op grond van bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van de uitzonderingsgrond van artikel 11.34, 2° (voor niet-milieu-informatie) van het Bestuursdecreet 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. Voor milieu-informatie is een gelijkaardige uitzonderingsgrond met een relatief karakter voorzien in artikel 11.36, §1, tweede lid, 1° van het Bestuursdecreet.

Om een beroep te doen op voormelde uitzonderingsgronden moet een bestuursinstantie in concreto zorgvuldig onderzoeken en vervolgens motiveren of de aanwezigheid van de gegevens afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en bijgevolg een uitzondering kan vormen op het recht op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Dit moet gebeuren met verwijzing naar de specifieke gegevens eigen aan de zaak. Bijgevolg volstaat het niet om die uitzonderingsgrond op abstracte wijze in te roepen om de openbaarmaking te weigeren (RvS nr. 234.609, 2 mei 2016, Dumortier, nrs. 11 en 16).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in de voormelde artikelen van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgronden bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke en in artikel 8 EVRM bepaalde recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

Bij nazicht van de opgevraagde overeenkomsten stelt de beroepsinstantie vast dat, zoals gebruikelijk, telkens de naam en het adres van de private eigenaars met wie IGEAN in opdracht van de gemeente Brecht in het kader van het RUP ‘Lange pad’ de overeenkomst afsloot, staan vermeld. Dergelijke gegevens behoren

duidelijk tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. De openbaarmaking van die gegevens zou inderdaad afbreuk doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

De beroepsinstantie merkt op dat het algemeen, publieke belang dat met een openbaarmaking van het gevraagde zou worden gediend, niet opweegt tegen het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het individuele belang dat beroeper aanvoert, dient onderscheiden te worden van het openbaar belang dat bij de openbaarmaking van de desbetreffende bestuursdocumenten gebaat zou zijn.

Het Bestuursdecreet voorziet weliswaar dat men aan de betrokkenen de instemming kan vragen om deze alsnog openbaar te maken. Bij navraag bij IGEAN blijkt dat die toestemming nog niet werd gevraagd. Conform artikel II.50, §1, 3de lid Bestuursdecreet heeft de beroepsinstantie per brief contact opgenomen met de betrokkenen om hun toestemming te vragen. Tot op heden werd nog geen reactie ontvangen.

De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat voormelde uitzonderingsgrond van toepassing is op alle gegevens waaruit de identiteit van de betrokken private eigenaars kan worden afgeleid.

Tweede onderdeel : weigering op grond van vertrouwelijkheid van de politieke besluitvorming

IGEAN verwijst eveneens naar het vertrouwelijk karakter van de handelingen van een instantie waarbij die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de politieke besluitvorming conform artikel II. 35, 5° van het Bestuursdecreet. Dit artikel luidt als volgt : *“Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: 5° het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of een politieke besluitvorming.”*

De beroepsinstantie stelt vast dat IGEAN in haar weigeringsbeslissing niet de decretaal vereiste afweging heeft gemaakt. In de toelichting wordt hier ook niet op ingegaan en louter gesteld dat deze uitzonderingsgrond louter in ondergeschikte orde was ingeroepen.

In de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet staat hierover het volgende vermeld :

“Naast het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en andere overheden, waarvoor een uitzonderingsgrond is voorzien in artikel II.34, 3°, van dit decreet, kan het noodzakelijk zijn ook andere informatie te beschermen die met de politieke beraadslaging heeft te maken.”

Hierbij wordt dan onder meer bedoeld de besprekingen tussen bestuurspartners die geen formele beraadslagingen zijn, de adviezen van kabinetsleden aan hun minister, burgemeester enzovoort in het kader van politieke afwegingen of beraadslagingen.

Het begrip politieke beraadslagingen dient evenwel strikt te worden geïnterpreteerd.

Een dossier dat zich bevindt op een kabinet, bijvoorbeeld met het oog op een beslissing van een minister, gedeputeerde, burgemeester of schepen, dient beschouwd als een bestuursdocument dat voor openbaarmaking in aanmerking komt. Het behoort niet tot de informatie die strikt genomen met de politieke beraadslaging heeft te maken.

Het document opgemaakt door een (kabinets)medewerker daarentegen, met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing en waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische, financiële belangen worden afgewogen dient niet openbaar gemaakt. Zo niet wordt de politieke besluitvorming onmogelijk.”

Gelet op de strikt aan te houden interpretatie van de betrokken uitzonderingsgrond kan deze volgens de beroepsinstantie in dit dossier niet toegepast worden op het voorliggende beroep handelend over vervallen overeenkomsten die werden gesloten tussen IGEAN en de private eigenaars.

De beroepsinstantie concludeert dat IGEAN zich ten onrechte beroept op de toepassing van artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet om de openbaarheid van dit document te weigeren.

Derde onderdeel : weigering op grond van mogelijkheid op een eerlijk proces in een hangend rechtsgeding

In de telefonische toelichting van 6 maart 2024 vanuit IGEAN wordt eveneens de hangende procedure voor de Raad van State besproken. In deze procedure vordert verzoeker immers de vernietiging van het besluit tot definitieve vaststelling van voornoemd RUP. In zijn verzoekschrift verwijst verzoeker daarbij uitdrukkelijk naar de in het kader van openbaarheid opgevraagde overeenkomsten zodat ook dient te worden onderzocht of de openbaarmaking van deze overeenkomsten het beginsel van de wapengelijkheid niet in het gedrang brengt.

Op basis van dit artikel II.35, 4° en II.36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet kan een aanvraag tot openbaarmaking worden afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen.

Het gaat om een relatieve uitzonderingsgrond. Hierbij moet eerst onderzocht worden of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt. Als er belangenschade is, moet vervolgens het te beschermen belang worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarheid mag dan enkel worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder weegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang.

De uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is immers 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 voormelde uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid.

Deze uitzonderingsgrond is 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 evenwel niet op een abstracte manier worden ingeroepen zodat concreet moet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding én tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend.

In casu heeft het openbaarheidsverzoek betrekking op de overeenkomsten die IGEAN in opdracht van de gemeente Brecht afsloot met private eigenaars in het kader van de ontwikkeling van het RUP Lange pad.

Uit het verzoekschrift tot vernietiging van voormeld RUP blijkt duidelijk dat verzoeker, die tevens verzoeker is van de procedure voor de Raad van State, aan de hand van de opgevraagde overeenkomsten wenst aan te tonen dat het RUP louter private belangen dient.

De beroepsinstantie is verplicht om na te gaan of de openbaarmaking van de betrokken bestuursdocumenten, 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. De finaliteit van de uitzonderingsgrond van artikel II. 35, 4° van het Bestuursdecreet (en overigens ook van de gelijklopende uitzonderingsgrond van II.36, §1, tweede lid, 8° van het Bestuursdecreet) bestaat erin om die ongelijkheid te corrigeren.

In casu is er effectief méér dan een eenvoudige link tussen het openbaarheidsverzoek en het hangend rechtsgeding, aangezien verzoeker heel duidelijk de opgevraagde overeenkomsten wenst in te brengen in het hangend rechtsgeding voor de Raad van State en zo de zaak tracht te beïnvloeden. De beroepsinstantie komt tot deze vaststelling op basis van de concrete aangebrachte middelen in het door de beroeper ingediend verzoekschrift bij de Raad van State. Verzoeker tracht de Raad te overtuigen dat de beslissing tot goedkeuring van voormeld RUP onder meer het verbod op machtsafwending alsook het onpartijdigheids- zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel schendt. Verzoeker stelt expliciet in zijn verzoekschrift dat uit het louter bestaan van de overeenkomsten kan worden afgeleid dat het bestreden RUP louter gericht is op het belang van de desbetreffende private actoren en het algemeen belang niet dient. *Bovendien kan gelet op de overeenkomsten en de daarin opgenomen verplichtingen en sancties, de plannende overheid niet meer in alle onafhankelijkheid, met name van àlle belangen het RUP opmaken en vaststellen*, aldus verzoeker.

De precieze, concrete impact die het inwilligen van het openbaarheidsverzoek op het hangend rechtsgeding zou kunnen hebben kan de beroepsinstantie vanzelfsprekend nooit 'voorspellen', aangezien de beslechting van het geding een prerogatief is van de Raad van State die zich hierover nog dient uit te spreken. Maar het verband tussen het voorliggende openbaarheidsverzoek en het hangend rechtsgeding is duidelijk, én de concrete impact van de opgevraagde overeenkomsten op de positie van de gemeente Brecht werd hierboven aangetoond.

Het belang van deze uitzonderingsgrond (hangend rechtsgeding) dient tot slot nog te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. 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 hier weerom om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort. De beroepsinstantie ziet niet in op welke manier in casu het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de gevraagde documenten zou gediend zijn, zou primeren op de bescherming van het belang van een eerlijk proces voor alle betrokken partijen.

Tot slot, en volledigheidshalve, merkt de beroepsinstantie op dat de Raad de gedingpartijen kan verplichten om stukken voor te leggen die nodig zijn voor de beslechting van het hangende rechtsgeding, iets waar verzoeker in zijn verzoekschrift voor de Raad reeds op aandrong. De voorgaande overwegingen volstaan om het beroep af te wijzen als **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 19 januari 2024 van ■■■ gericht tegen de weigeringsbeslissing van de intercommunale IGEAN d.d. 19 december 2023 is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 7 maart 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter