

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/2024/038

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 22 november 2023 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoekster), een verzoek in bij het Agentschap Opgroeien om een afschrift te verlenen van alle documenten en audioberichten (whatsapp, messenger, sms, signal, telegram...) tussen het kinderdagverblijf ■■■, de organisator, medewerkers van het kabinet inclusief de minister, Opgroeien, Zorginspectie, de steden en gemeenten, de lokale loketten, klantenbeheerders en andere betrokkenen, die aan de basis liggen van de beslissing om de vergunningen en de subsidies van ■■■ te schorsen.

Op 12 januari 2024 willigde het Agentschap Opgroeien het verzoek gedeeltelijk in.

Op 1 februari 2024 diende verzoekster een beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 12 januari 2024. Dit beroep werd geregistreerd op 1 februari 2024.

Op 28 februari 2024 werd de beslissingstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot vijfenveertig kalenderdagen conform artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet.

Ontvankelijkheid van het beroep

De oorspronkelijke aanvraag van verzoekster dateert van 22 november 2023.

De in beroep aangevochten beslissing van het Agentschap Opgroeien dateert van 12 januari 2024 en deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep d.d. 1 februari 2024 is bijgevolg tijdig ingesteld, binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie stelt vast, na kennisname van de door verzoekster gevraagde documenten, dat één van de door verzoekster gevraagde documenten, met name de melding van het ondersteuningscentrum Mentés over het feit dat de desbetreffende organisator niet vatbaar is voor ondersteuning, enkel beschrijvingen bevat van gedragingen van natuurlijke personen. Het betreft dus informatie van persoonlijke aard, zoals bepaald in artikel II.40, §3, 3^e 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.

Krachtens artikel II.40, §3, 2^e lid van het Bestuursdecreet moet de aanvrager voor de openbaarmaking van 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 is in casu van oordeel dat in het voormelde opgevraagde bestuursdocument nergens informatie voorkomt waardoor verzoekster rechtstreeks en persoonlijk in haar rechtssituatie zou kunnen geraakt worden, zoals bedoeld in artikel II.40, §3, 2de lid van het Bestuursdecreet. Verzoekster geeft ook zelf nergens in haar beroepschrift aan dat ze een rechtsreeks belang heeft bij de openbaarmaking van voormeld bestuursdocument. Verzoekster mist derhalve het vereiste belang in concreto om het voornoemde document (de melding van het ondersteuningscentrum Mentés) op te vragen. Het ingestelde beroep is voor dit onderdeel bijgevolg als **onontvankelijk** te beschouwen.

Daarnaast komen er ook in een aantal andere documenten die opgevraagd werden door verzoekster een aantal passages voor waarin een beschrijving voorkomt van een gedrag van een natuurlijke persoon of makkelijk te identificeren persoon. Het betreft daarbij enkele passages in de volgende documenten:

- Het negatief advies van de adviescommissie (zitting d.d. 29 augustus 2023)
- Beslissing tot opheffing vergunning en stopzetting subsidies van kinderopvanglocatie
- Verslag gesprek █████ d.d. 5 januari 2022
- Verslag van gesprek – handhaving kinderdagverblijf █████ d.d. 20 april 2022
- Melding door organisator inzake nieuwe verantwoordelijke d.d. 8 september 2022
- Reactie van █████ op de aanmaning na inspectie op 25 mei 2018

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat in een aantal passages die onleesbaar zijn gemaakt in de voormelde bestuursdocumenten ook informatie voorkomt van persoonlijke aard, waarvoor verzoekster nergens aantoont dat ze rechtstreeks en persoonlijk in haar rechtssituatie zou kunnen geraakt worden, zoals bedoeld in artikel II.40, §3, 2de lid van het Bestuursdecreet. Verzoekster mist ook hier derhalve het vereiste belang in concreto om een aantal passages in voornoemde documenten op te vragen. Het ingestelde beroep is voor dit onderdeel bijgevolg ook als **onontvankelijk** te beschouwen.

Het beroep wordt voor de overige gevraagde documenten 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. Bestreden beslissing

Het Agentschap Opgroeien maakte bepaalde van de door verzoekster gevraagde documenten niet openbaar of slechts gedeeltelijk openbaar. De motivering van de gedeeltelijke weigeringsbeslissing luidde als volgt:

“ Gezien de grote hoeveelheid documenten lukt het ons niet om deze per mail door te sturen. Hierbij bezorgen we u een link waarmee u twee weken (tot 26 januari) toegang krijgt tot een map met de documenten m.b.t. het handhavingstraject van [REDACTED]. U kan deze daar raadplegen en downloaden. In een aparte mail stuur ik u zo dadelijk het paswoord.

Voor zover de vraag betrekking heeft op de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard (dit is informatie die betrekking heeft op een beoordeling, een waardeoordeel, of die de beschrijving van een gedrag bevat van een bij name genoemd of een gemakkelijk identificeerbare natuurlijke persoon), dienen we de aanvraag af te wijzen (toepassing van artikel II.40. § 3 van het Bestuursdecreet). Deze informatie werd in de documenten dan ook onleesbaar gemaakt.

Daarnaast werden omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer de persoonsgegevens en andere privacygevoelige informatie m.b.t. in de documenten vermelde personen onleesbaar gemaakt (toepassing van art. II.32, 2 Bestuursdecreet). “

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoekster stelt het volgende in haar beroepschrift:

“Ik ontving op 12 januari 2024 een grote hoeveelheid documenten van het Agentschap Opgroeien. Bij nazicht stel ik vast dat volgende documenten, waarnaar verwezen wordt in de ‘beslissing over het bezwaar tegen de beslissing tot opheffing vergunning en tot stopzetting van de subsidies van de kinderopvanglocatie [REDACTED]’, ontbreekt:

- de verslagen van de bezoeken van Zorginspectie waarnaar wordt verwezen;*
- de melding van Mentees rond het niet vatbaar zijn voor ondersteuning;*
- Ik ontving enkel beperkte correspondentie van Opgroeien. De overige gevraagde afschriften (waarnaar werd verwezen in mijn bovenstaand verzoek bvb correspondentie met steden, kabinet, minister...) werden niet aangeleverd. Uit krantenartikelen is nochtans duidelijk dat er ‘tijdelijke vervangcapaciteit’ werd aangevraagd door een nieuwe organisator op dezelfde locatie, in samenwerking met Opgroeien en de gemeente.”*

Daarnaast wijst verzoekster op de zwart gemarkeerde zaken in ‘de beslissing tot opheffing van de vergunning en tot stopzetting van de subsidies, alsook in het negatief advies van de adviescommissie, waarvan niet duidelijk is waarom die info wordt afgeschermd. Verzoekster heeft ook vragen bij het zwart maken van namen van personen met een openbare functie, die bepaalde documenten ondertekenen.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met het agentschap Opgroeien om wat meer duiding te geven bij dit openbaarheidsverzoek en om van alle door verzoekster gevraagde documenten een afschrift over te maken aan de beroepsinstantie.

De beroepsinstantie heeft de gevraagde informatie ontvangen vanuit het agentschap Opgroeien en tevens de integrale versie van alle door verzoekster gevraagde documenten ontvangen.

De beroepsinstantie overloopt hierbij de documenten, zoals vermeld door verzoekster in haar beroepschrift:

de verslagen van de bezoeken van Zorginspectie waarnaar wordt verwezen

Uit de door de beroepsinstantie verkregen informatie, is gebleken dat verzoekster intussen alle inspectieverslagen van de Zorginspectie met betrekking tot kinderdagverblijf ■■■ heeft ontvangen vanuit het Departement Zorg, afdeling Zorginspectie (waarnaar verzoekster ook een openbaarheidsverzoek heeft gestuurd) :

- Op 24 november 2023 ontving verzoekster 4 inspectieverslagen van de Zorginspectie;
- Op 8 februari 2024 werden nog twee bijkomende inspectieverslagen aan verzoekster gestuurd vanuit de Zorginspectie met betrekking tot ■■■.

In haar beroepsschrift merkte verzoekster op dat ze geen afschrift had ontvangen van alle inspectieverslagen van de Zorginspectie i.v.m. kinderdagverblijf ■■■. De beroepsinstantie stelde effectief vast dat eerder slechts vier van de zes opgestelde inspectieverslagen aan verzoekster werden bezorgd op 24 november 2023. Maar met een mail d.d. 8 februari 2024 werden de twee ontbrekende inspectieverslagen dus alsnog bezorgd aan verzoekster vanuit de Zorginspectie. De beroepsinstantie ontving een afschrift van de mail waarmee die twee inspectieverslagen werden bezorgd aan verzoekster.

Het ingestelde beroep wordt voor dit onderdeel dan ook als **zonder voorwerp** beschouwd.

Audioberichten en ontbrekende correspondentie tussen kinderdagverblijf ■■■ en steden, kabinet, minister met betrekking tot die aan de basis liggen van de beslissing om de vergunningen en de subsidies van ■■■ te schorsen

Uit de door de beroepsinstantie ingewonnen informatie is gebleken dat er geen enkel ander document aanwezig is in dit dossier, dan de documenten (31 in totaal) die op 12 januari 2024 al (gedeeltelijk) werden bezorgd aan verzoekster vanuit het agentschap Opgroeien. Van alle beschikbare documenten in het dossier heeft verzoekster dus wel degelijk een afschrift ontvangen, weliswaar mits weglating van bepaalde informatie (waarop verder in deze beslissing wordt teruggekomen).

Er bestaan geen audiobestanden die aan de basis liggen van de uitgesproken schorsing voor het kinderdagverblijf ■■■. En er bestaat evenmin correspondentie tussen ■■■ en de door verzoeker aangegeven instanties: steden, kabinet en bevoegde minister die verband houdt met de uitgesproken schorsing voor het kinderdagverblijf ■■■.

Verzoekster verwijst naar krantenartikelen waaruit blijkt dat tijdelijke vervangcapaciteit werd aangevraagd door de nieuwe organisator in samenwerking met Opgroeien en de gemeente. Dit werd inderdaad bevestigd vanuit het agentschap Opgroeien maar deze stukken liggen helemaal niet aan de basis van de beslissing tot schorsing, ze zijn er eerder een gevolg van of een vervolg op: Wanneer Opgroeien een vergunning schorst of opheft, worden het lokaal bestuur en het Lokaal Loket Kinderopvang verwittigd. Het is de taak van het Lokaal Loket om de opvangnoden in kaart te brengen. Wanneer het bestaande vergunde aanbod niet voldoet voor de opvangnood van de getroffen ouders kan er gekeken worden om tijdelijke

vervangcapaciteit te organiseren. Het lokaal bestuur bezorgt ons hiertoe een overzicht van organisatoren die de tijdelijke vervangcapaciteit willen realiseren en een vraag voor toestemming. Opgroeien beslist dan binnen de drie dagen over de toestemming en brengt het lokaal bestuur en de organisator(en) hiervan op de hoogte. Na de toestemming kan de organisator hiervoor de subsidie aanvragen. De documenten hieromtrent liggen dus niet aan de basis van de beslissing tot schorsing en maken dus niet het voorwerp uit van dit openbaarheidsverzoek.

De documenten waar verzoekster dus naar vroeg in haar openbaarheidsverzoek (audiobestanden en correspondentie tussen [REDACTED] en steden, kabinet en bevoegde minister die verband houdt met de uitgesproken schorsing voor het kinderdagverblijf [REDACTED]) betreffen onbestaande bestuursdocumenten. In artikel 1.4, 3° Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocumenten” gedefinieerd als: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. Aangezien het hier onbestaande documenten betreft, kan er bijgevolg ook geen afschrift van worden verleend.

Het ingestelde beroep, voor dit onderdeel, wordt bijgevolg dan ook als **ongegrond** beschouwd.

De onleesbaar gemaakte passages in de aangeleverde documenten

De beroepsinstantie stelt vast dat in alle documenten die aan verzoekster werden toegestuurd op 12 januari 2024 (31 documenten in totaal) bepaalde korte passages onleesbaar zijn gemaakt. Het gaat daarbij om de volgende informatie:

- Namen, adressen, telefoonnummers van natuurlijke personen
- Medische informatie van natuurlijke personen

De beroepsinstantie is van oordeel dat de informatie die voorkomt in die korte passages in de verschillende documenten terecht onleesbaar werd gemaakt in toepassing van artikel II, 34, 2° van het Bestuursdecreet.

Dit artikel bepaalt dat een overheidsinstantie het verzoek, voor wat betreft andere dan milieu-informatie, afwijst als 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 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.

In casu stelt de beroepsinstantie vast dat de weggelaten informatie betrekking heeft op namen, adressen en telefoonnummers of medische informatie van natuurlijke personen of gegevens, aan de hand waarvan de identiteit van melders achterhaald kan worden en dergelijke informatie 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 voormelde gegevens (namen, adressen, telefoonnummers en medische informatie) 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.50, §1, derde lid van het Bestuursdecreet vermeldt nog 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). De beroepsinstantie ziet hiervan af, bij gebrek aan contactgegevens.

Het beroep is bijgevolg voor dit onderdeel **ongegegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 1 februari 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van het Agentschap Opgroeien d.d. 12 januari 2024 wordt als deels onontvankelijk en deels ontvankelijk en deels zonder voorwerp en deels ongegrond beschouwd.

Brussel, 14 maart 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter