

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/2024/140

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 13 mei 2024 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij het kabinet van de Vlaamse minister-president, Jan Jambon, (hierna vermeld als: kabinet) om een afschrift te verlenen van:

1. het of de bestuursdocumenten over het onderzoek of de GDPR van toepassing is op aanwezige bestuursdocumenten in het kabinet van de minister-president en zo ja of er nog een juridische basis is voor de verwerking van de persoonsgegevens, in het bijzonder voor alle bestuursdocumenten die niet aan de functionele administratie worden terugbezorgd (zoals o.a. het register van de inkomende en uitgaande briefwisseling, de inkomende en uitgaande briefwisseling gericht aan de minister, de teksten van de uiteenzettingen van de minister, het register openbaarheid van bestuur, ...);
2. een digitaal afschrift van het register van de inkomende briefwisseling in het kabinet sinds de start van het kabinet tot en met 12 mei 2024;
3. een digitaal afschrift van het register van de uitgaande briefwisseling sinds de start van het kabinet tot en met 12 mei 2024.

Op 31 mei 2024 heeft het kabinet het openbaarheidsverzoek afgewezen.

Op 4 juni 2024 diende verzoeker bij de beroepsinstantie beroep in tegen deze weigeringsbeslissing vanwege het kabinet.

Het beroepschrift werd geregistreerd op 4 juni 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 13 mei 2024.

De weigeringsbeslissing van het kabinet dateert van 31 mei 2024. Die beslissing maakt melding van de beroepsmodaliteitenmodaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet, doch niet van de beroepstermijn. De beroepstermijn vangt bijgevolg pas aan vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het beroepschrift d.d. 4 juni 2024 werd 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. Bestreden beslissing

Het kabinet weigerde op 31 mei 2024 het openbaarheidsverzoek.

Het kabinet wijst er op dat het document waarin onderzocht wordt of de GDPR al dan niet van toepassing is op bestuursdocumenten die in het bezit zijn van het kabinet van Vlaamse ministers, niet bestaat. Uit de GDPR zelf volgt dat ook de kabinetten de regels ervan moeten toepassen bij het verwerken van persoonsgegevens, wat ook bevestigd wordt in artikel III.70, §1, 1^o van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Zoals de GDPR voorschrijft, worden persoonsgegevens vernietigd zodra het doeleinde waarvoor ze verwerkt worden niet langer bestaat.

Het kabinet vervolgt dat het register van de inkomende en uitgaande post persoonsgegevens bevat en dat ze in toepassing van artikel II.34, 2^o van het Bestuursdecreet een openbaarheidsvraag moeten afwijzen als deze afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Het anonimiseren en/of alle afzenders en geadresseerden vragen of ze desgevallend instemmen met de openbaarmaking, brengt een werklast met zich mee die niet opweegt tegen het belang van de openbaarmaking. Het kabinet meent dan ook dat de vragen van de verzoeker kennelijk onredelijk zijn, zoals bedoeld in artikel II.33, 1^o van het Bestuursdecreet.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker neemt geen genoegen met deze weigeringsbeslissing van het kabinet en stelt beroep in op 4 juni 2024.

Hij vraagt allereerst aan de beroepsinstantie grondig te onderzoeken of het kabinet inderdaad niet beschikt over uitgeschreven regels om de integrale toepassing van de bepalingen van de GDPR te garanderen. Hij verwijst in dit kader ook naar artikel II.40, §1 van het Bestuursdecreet dat bepaalt dat in dat geval de openbaarheidsvraag doorgestuurd moet worden naar de bestuursinstantie die vermoedelijk wel over het gevraagde stuk beschikt. Hij vraagt de beroepsinstantie om in de plaats te treden van het kabinet en de vraag alsnog toe te zenden naar het bestuur dat vermoedelijk over het gevraagde stuk beschikt.

Wat de motivatie van het kabinet betreft om de openbaarmaking te weigeren op basis van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet, verwijst hij naar artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet dat bepaalt dat ook een gedeeltelijke openbaarmaking mogelijk is, dit terwijl het kabinet in zijn antwoord geen melding maakt van de onmogelijkheid om de persoonsgegevens te scheiden van de rest van het document.

Hij haalt aan dat in het bestuursdecreet, noch in de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet, wordt aangegeven dat 'werklast' een motivatie kan zijn voor het opheffen van het grondrecht openbaarheid.

Intussen bijna 10 jaar geleden al, vervolgt hij, heeft de Raad van State in het arrest 229.270 de Vlaamse overheid en de beroepsinstantie in het bijzonder er op gewezen dat werklast enkel in rekening kan worden genomen als kan aangetoond worden dat het betrokken bestuur 'onvoldoende slagkrachtig is om zich te organiseren om aan een gestelde vraag openbaarheid te voldoen.'

Hij meent dat in het antwoord van het kabinet niet aangetoond wordt dat de bestuurlijke organisatie onvoldoende slagkrachtig is om zich te organiseren om aan een gestelde vraag openbaarheid te voldoen. Bijgevolg is niet voldaan aan de minimale voorwaarde zoals geformuleerd in het arrest 229.270 van de Raad van State om het argument 'werklast' op te werpen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te weigeren.

Hij stelt tot slot dat de registers van inkomende en uitgaande briefwisseling binnen enkele weken niet langer als bestuursdocument zullen beschouwd worden en niet langer openbaar zullen zijn en vraagt de beroepsinstantie te onderzoeken of de afwijzing bijgevolg gerechtvaardigd is naar de geest van artikel 32 van de Grondwet.

3. Beoordeling door de beroepsinstantie

a) documenten over het onderzoek of de GDPR van toepassing is

Het kabinet stelt in zijn beslissing van 31 mei 2024 dat deze documenten niet bestaan en verwijst hierbij naar het feit dat de verplichte toepassing van de GDPR uit de GDPR zelf volgt en naar artikel III.70, §1, 1° van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie bevestigt dat de GDPR gezien het een verordening is, rechtstreeks van toepassing is, ook op kabinetten. Dit wordt inderdaad nog eens uitdrukkelijk bevestigd in artikel III.70, §1, 1° van het bestuursdecreet, dat het volgende stelt:

"De overheidsinstanties, vermeld in artikel III.65, §2, zijn in ieder geval verplicht:

1° persoonsgegevens te verwerken overeenkomstig de regelgeving over de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens; (...)

Het is dan ook logisch dat deze bestuursdocumenten niet bestaan, gezien de noodzaak de GDPR toe te passen rechtstreeks volgt uit de GDPR en het Bestuursdecreet.

Het kabinet geeft logischerwijze aan dat documenten over het onderzoek of de GDPR van toepassing is, niet in het bezit van het kabinet zijn.

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 kabinet aangeeft niet in het bezit te zijn van deze documenten, kan de beroepsinstantie redelijkerwijze niet anders dan het beroep, wat deze informatie betreft (documenten over het onderzoek of de GDPR van toepassing is), **ongegron**d bevinden.

b) registers van inkomende en uitgaande briefwisseling

De beroepsinstantie stelt vast dat het kabinet artikel 11.33, 1° van het Bestuursdecreet inroept om het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek af te wijzen. Deze (facultatieve) uitzonderingsgrond bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel 11.28, § 1, een aanvraag mogen afwijzen als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de betrokken instantie tot herformulering van de eerste aanvraag als vermeld in artikel 11.42 van het bestuursdecreet. Het kabinet nam het verzoek om de aanvraag te herformuleren in toepassing van artikel 11.42 van het Bestuursdecreet op in zijn beslissing van 31 mei 2024. De verzoeker ging niet in op dit verzoek, maar stelde in de plaats beroep in tegen de weigeringsbeslissing van 31 mei 2024.

De reden voor het kabinet om zich te beroepen op artikel 11.33, 1° van het Bestuursdecreet is vooral gelegen in het feit dat de opgevraagde registers veel persoonsgegevens bevatten en het anonimiseren en/of alle afzenders en geadresseerden vragen of ze desgevallend instemmen met de openbaarmaking, een werklast met zich meebrengt die niet opweegt tegen het belang van de openbaarmaking.

Op vraag van de beroepsinstantie, gaf het kabinet op 1 juli 2024 aan dat het in concreto, voor de hele regeringsperiode, gaat over 6309 poststukken in het register van de inkomende briefwisseling en 5482 poststukken in het register van de uitgaande briefwisseling. Op grond van de ontvangen toelichting van het kabinet kan de beroepsinstantie wel inzien dat het voldoen aan het verzoek van de beroeper, gelet op de omvang ervan en de nodige tijdsbesteding hieraan, een significante impact heeft.

Er kan voor de beroepsinstantie dan ook geen twijfel over bestaan dat het zeer zeker een enorm tijdrovend werk zou zijn om - gezien de scope van het verzoek: het volume aan briefwisseling en de tijdsperiode waarop het verzoek betrekking heeft - de registers te screenen op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden. Zo moet niet alleen rekening gehouden worden met de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel 11.34, 2° van het Bestuursdecreet, maar, gelet op het feit dat de registers, naast de namen van de correspondenten en de dossierbehandelaars, ook het onderwerp van de inkomende en uitgaande post bevatten, ook met de eventuele toepassing van andere uitzonderingsgronden, aangezien die onderwerpen mogelijks andere vertrouwelijke informatie vrijgeven.

Een grondige en gedetailleerde screening van de beide registers op de toepassing van eventuele wettelijke of decretale uitzonderingsgronden is hier dan ook aan de orde. Daar het in casu gaat om het screenen van bijna 12.000 files in een register, sluit de beroepsinstantie zich aan bij de visie van het kabinet dat deze oefening een enorme en buitensporige werklust met zich zou meebrengen voor het desbetreffende kabinet. Uit de ingewonnen informatie is gebleken dat daarvoor niet voldoende personeelsbezetting is bij het kabinet om deze screening uit te voeren, gelet op het feit dat deze bijzonder screeningsopdracht geen taak is die specifiek toegewezen is aan bepaalde personeelsleden en dat alle personeelsleden binnen het kabinet een volle dagtaak hebben.

In casu wijst de beroepsinstantie dan ook op het kennelijk onredelijk karakter van dit onderdeel van dit openbaarheidsverzoek. Het voorwerp is dan ook dermate omvangrijk – zoals hierboven weergegeven – dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd, omdat de screening met het oog op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie.

Artikel II.40, §3 van het Bestuursdecreet bepaalt dat een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent evenwel niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn: het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang kan als kennelijk onredelijk worden beschouwd. Het komt een overheidsinstantie of de beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken. Dit kan echter geen vrijgeleide zijn om een onredelijke werkoverlast te doen ontstaan voor de instantie, waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

Het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van het bestuur. Het moet de burgers in staat stellen de rechtmatigheid van het overheidsoptreden te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten. De beroepers hebben aldus het volste recht gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die ze zich ter harte hebben genomen, na te gaan. Zij zijn er echter niet van ontslagen om hun rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen. Het belang dat de beroepers bij de uitoefening van hun rechten hebben, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de diverse bestuursinstanties. De beroepsinstantie stelt vast dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek in casu evenwel een al te ruime omvang heeft. Het voorwerp is dermate omvangrijk en de toetsing aan de uitzonderingsgronden is zo tijdrovend, dat deze aanvraag dan ook als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd.

Na billijke afweging van ieders belangen, komt de beroepsinstantie, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dan ook tot de conclusie dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek terecht moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. Het voordeel van de informatie die beroeper bekomt weegt kennelijk niet op tegen de last die het inwilligen van deze omvangrijke aanvraag inzake openbaarheid van bestuur zou veroorzaken voor de betrokken instantie.

Het beroepschrift wordt bijgevolg als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 4 juni 2024 tegen de weigeringsbeslissing vanwege het kabinet van de Vlaamse minister-president d.d. 31 mei 2024 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 4 juli 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter