

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/2024/161

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 3 mei 2024 diende ■■■ (hierna: verzoekster) een verzoek in bij de stad Brugge om een afschrift te krijgen van een aantal documenten met betrekking tot de omgevingsvergunning ■■■ - aanpassingen daken in functie van de brandveiligheid – ■■■.

Op 24 mei 2024 werd dit verzoek gedeeltelijk geweigerd door de stad Brugge.

Op 18 juni 2024 werd door verzoekster beroep ingesteld tegen vermelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing.

Op 19 juni 2024 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 3 mei 2024.

De bestreden beslissing van de stad Brugge dateert van 24 mei 2024. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 18 juni 2024 diende verzoekster beroep in tegen voormelde beslissing. 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. Oorspronkelijk verzoek

Middels een verzoekschrift van 3 mei 2024 wenste verzoekster een afschrift te ontvangen van de volgende documenten met betrekking tot de omgevingsvergunning ■■■ - aanpassingen daken in functie van de brandveiligheid – ■■■:

- 1) De niet vertrouwelijke 'bezwaarschriften' van bewoners/eigenaars van het project.
- 2) Het verslag van de omgevingsambtenaar.
- 3) Het ingediend dossier door de architect.

2. Antwoord van de stad Brugge

De stad Brugge heeft het openbaarheidsverzoek op 24 mei 2024 beantwoord met een gedeeltelijke weigeringsbeslissing, doch verzoekster gaat niet akkoord met deze gedeeltelijke weigering.

3. Beroepschrift

Verzoekster wenst via het indienen van haar beroep de betrokken documenten alsnog te ontvangen, waarbij het gaat om de niet-geanonimiseerde bezwaarschriften (zie punt 1 van het oorspronkelijk verzoek) en het dossier ingediend door de architect (zie punt 3 van het oorspronkelijk verzoek).

Wat het verslag van de omgevingsambtenaar (zie punt 2 van het oorspronkelijk verzoek) neemt verzoekster wel genoegen met het antwoord van de stad Brugge. Het beroep heeft bijgevolg enkel betrekking op de punten 1 en 3 van het oorspronkelijk verzoekschrift.

Verzoekster stelt hierover het volgende in haar beroepschrift:

"Ik verzoek de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur vriendelijk om :

- (1) een kopie van de gevraagde niet-vertrouwelijke bezwaarschriften (9 in totaal) volledig te kunnen bekomen zonder het anoniem maken van de gegevens van de indieners vermits het **niet** gaat over vertrouwelijke bezwaarschriften.*
- (2) een kopie van het ingediend dossier van de architect."*

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft op 18 juni 2024 contact opgenomen met de stad Brugge om de nodige gegevens en duiding te krijgen betreffende dit dossier.

De stad Brugge heeft inmiddels geantwoord aan de beroepsinstantie. De stad is van oordeel dat verzoekster (toegang tot) alle gevraagde stukken heeft gekregen:

“ (...) Na het telefoongesprek bezorgden we [REDACTED] meteen een antwoord met verslag van de omgevingsambtenaar (document) + link naar het inzageloket, waar ze het ingediende dossier op dat moment kon inzien én kon downloaden (toegang tot het document). We hebben haar in ons antwoord van 24 mei 2024 gemeld dat de gevraagde bezwaarschriften nog anoniem moesten worden gemaakt en dat we deze zouden nasturen. Op maandag 28 mei 2024 werden de geanonimiseerde bezwaarschriften overgemaakt.

Het inzageloket is een toepassing van de Vlaamse Overheid waar alle omgevingsvergunningen waarvoor een inzageperiode loopt (openbaar onderzoek of beroepstermijn) maximaal en actief openbaar gemaakt worden door ze niet alleen ter inzage van thuis uit aan te bieden, maar ook - voor zover auteursrechten dit toelaten - downloadbaar te maken. Via het inzageloket kan men ook meer informatie terugvinden dan enkel de dossierstukken. Ook de informatie die in specifieke velden ingevuld werd is terug te vinden via het inzageloket, evenals informatie over het dossierverloop. Met de link naar het inzageloket probeerden we maximaal tegemoet te komen aan de vage omschrijving in de vraag tot openbaarmaking ‘van het dossier ingediend door de architect.’”

Het komt thans toe aan de beroepsinstantie om te oordelen over de gegrondheid van het beroep.

Betreffende de 9 bezwaarschriften

De beroepsinstantie heeft een kopie ontvangen zowel van de integrale, niet-geanonimiseerde versie van de betrokken bezwaarschriften, als van de geanonimiseerde bezwaarschriften welke laatste op 28 mei 2024 door de stad Brugge aan verzoekster werden bezorgd.

De stad Brugge beargumenteert haar weigering onder meer als volgt:

“De Stad Brugge maakt bezwaarschriften die niet vertrouwelijk ingediend worden, standaard anoniem wanneer ze opgevraagd worden in het kader van openbaarheid van bestuur. Vertrouwelijke bezwaarschriften worden niet openbaar gemaakt (art. 11.34, 6°).

In de brieven die naar aanleiding van openbare onderzoeken aan de aanpalende eigenaars verzonden worden, is dan ook deze zinsnede opgenomen:

Als u wil dat uw bezwaar vertrouwelijk behandeld wordt, neem dit dan uitdrukkelijk op in uw bezwaar. Als u niet aangeeft dat uw bezwaar vertrouwelijk is, kan het opgevraagd en overgemaakt worden via openbaarheid van bestuur, na verwijdering van identificeerbare persoonsgegevens.

Het zou niet van behoorlijk bestuur getuigen om daar nadien op een andere manier mee om te gaan. De bezwaarindieners hebben bepaalde verwachtingen over hoe wij zullen omgaan met de informatie die zij ons verschaffen. Het is van belang dat we die verwachtingen kunnen inlossen.”

De beroepsinstantie is vooreerst van oordeel dat de eventuele beloftes die de stad Brugge zou hebben gedaan aan bezwaarindieners niet kunnen primeren op de decretale bepalingen inzake openbaarheid van bestuur, zoals deze zijn opgenomen in het Bestuursdecreet.

Verder is de beroepsinstantie evenwel van oordeel dat de stad Brugge helemaal terecht is overgegaan tot anonimisering van de persoonsgegevens in de betrokken bezwaarschriften.

Artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun 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 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 (*Parl. St.*, VI. Parl., 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 oordeelt dat de namen van de bezwaarindieners en de elementen van de bezwaren die de identificatie van de bezwaarindieners mogelijk zouden maken dienen geanonimiseerd te worden aangezien het gaat om (verwijzingen naar) de persoonlijke levenssfeer van de betrokken natuurlijke personen. Als persoonsgegevens van die natuurlijke personen behoren zij ontegensprekelijk tot het privéleven en dus van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen. Het privéleven vormt immers 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 dit gegeven 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, gezien de gevraagde gegevens vooralsnog niet openbaar zijn, de openbaarmaking van de namen van de bezwaarindieners en de elementen van de bezwaren die de identificatie van de bezwaarindieners mogelijk zouden maken afbreuk zou doen 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.

Het vrijgeven van vermelde gegevens zou in casu de persoonlijke levenssfeer van de bezwaarindieners aantasten aangezien derden op die manier zouden vernemen wie een bepaald bezwaar naar voor heeft gebracht (en daar mogelijk gevolgen zouden kunnen aan verbinden). Sowieso is de kennisneming door derden van de namen van de bezwaarindieners op zich reeds een voldoende reden om te besluiten tot de schending van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken bezwaarindieners. In deze concrete casus zou een openbaarmaking van de persoonsgegevens bijgevolg een onaanvaardbare en onwettelijke inbreuk betekenen op de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen.

Het Bestuursdecreet voorziet ook in een eventuele gedeeltelijke openbaarmaking van bestuursdocumenten (artikel II. 45 §2 van het Bestuursdecreet), indien het mogelijk is om de informatie die niet mag openbaar

gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie. De beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat dit in casu inderdaad het geval is, en dat de stad Brugge bijgevolg correct heeft gehandeld door over te gaan tot gedeeltelijke openbaarmaking van de niet-vertrouwelijk ingediende bezwaarschriften, na anonimisering van de persoonsgegevens van de bezwaarindieners.

Verder voorziet het Bestuursdecreet in artikel II.50 §1 dat, als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2°, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkene(n) en vraagt of de verzoeker/verzoekster toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot de gevraagde gegevens, voor zover die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie.

De beroepsinstantie heeft de betrokken bezwaarindieners daartoe gecontacteerd, doch vooralsnog werd geen toestemming bekomen.

Het beroep wordt op dit punt **ongegegrond** bevonden.

Betreffende het dossier ingediend door de architect

De stad Brugge stelt dat zij, door in haar antwoord van 24 mei 2024 aan verzoekster te verwijzen naar de link waarmee het betrokken architectendossier kon ingezien én gedownload worden, voldaan heeft aan de vraag van verzoekster.

De beroepsinstantie stelt vast dat de stad Brugge in het antwoord van 24 mei 2024 inderdaad het volgende vermeldt:

"3. Het ingediende dossier vindt u hier:

<https://omgevingsloketinzage.omgeving.vlaanderen.be/2023158379>. U kan het daar ook downloaden."

Volgens verzoekster doet deze online raadpleegbaarheid geen afbreuk aan haar recht om een *afschrift* te verkrijgen van de betrokken documenten.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de online raadpleegbaarheid wel degelijk volstaat om tegemoet te komen aan een vraag om afschriften te bekomen van bepaalde bestuursdocumenten. Het is een eigentijdse werkwijze van terbeschikkingstelling van informatie die in een tijd van toenemende digitalisering bovendien rekening houdt met de gevolgen voor het leefmilieu door geen onnodige afdrucken op papier noodzakelijk te maken.

Verzoekster had in casu inderdaad de mogelijkheid om tot 7 juni 2024 (einddatum beroepstermijn) de documenten te raadplegen en te downloaden/af te drukken. Het was voor verzoekster in casu dus perfect mogelijk om, indien zij dit wenste, de betrokken documenten alsnog te printen, maar dit kan van een overheidsinstantie niet geëist worden. Indien zij van deze mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt, kan dit niet aan de stad Brugge worden verweten, aangezien laatstgenoemde aan verzoekster ruimschoots de tijd heeft geboden om kennis te nemen van de betrokken documenten. Het antwoord van de stad, waarin de link naar het dossier werd opgenomen, dateert immers van 24 mei 2024 en verzoekster had dus 14 dagen de tijd om kennis te nemen, via inzage of afdruk, van het architectendossier.

De stad Brugge heeft de gevraagde informatie op die manier perfect ter beschikking gesteld, zodat haar antwoord aan verzoekster redelijkerwijze niet beschouwd worden als een *weigering* tot openbaarmaking bij wijze van afschrift. Integendeel, de stad heeft op correcte wijze aan verzoekster de weg getoond om een afschrift van de gevraagde documenten te bekomen.

De problematiek die in dit dossier aan de orde is dient dus veeleer gezien te worden als een kwestie van *organisatie* van openbaarheid (betreffende de wijze waarop een afschrift van bepaalde informatie kan worden bekomen), eerder dan een *weigering* tot openbaarmaking bij wijze van afschrift.

Het Bestuursdecreet schrijft niet voor dat verzoekster het recht heeft om via e-mail een afschrift te krijgen van de bestuursdocumenten. De openbaarheid daarvan kan door een overheidsinstantie ook op een andere manier georganiseerd worden, zoals in casu het geval is via raadpleging van de website waarnaar door de stad Brugge werd verwezen in haar antwoord aan verzoekster.

Uit het voorgaande volgt dat verzoekster de gevraagde documenten via de bedoelde website zelf actief kon consulteren. Zij kon alle gevraagde informatie betreffende het betrokken architectendossier daar terugvinden, downloaden en afdrukken.

In de gegeven omstandigheden acht de beroepsinstantie het niet passend dat de verzoekster ook nog eens via de omweg van de passieve openbaarheid de stad Brugge zou verplichten om deze informatie, die via de vermelde website reeds ter beschikking werd gesteld, nogmaals individueel via afschrift te verstrekken.

Tot slot verwijst de beroepsinstantie, bij wijze van informatie, naar volgend standpunt van de stad Brugge:

“De actieve openbaarmaking van een omgevingsvergunning via het inzage loket is echter beperkt in de tijd tot de periode van het openbaar onderzoek en de periode van de beroepstermijn. Indien ■■■ pas te laat het dossier willen raadplegen heeft, na afloop van de inzageperiode, had ze de vraag tot openbaarmaking opnieuw kunnen stellen.

Stelt iemand een vraag tot openbaarmaking van specifieke stukken buiten een lopende inzageperiode, dan worden de stukken standaard digitaal bezorgd, tenzij de wet op het auteursrecht niet toelaat om een kopie te bezorgen. In dat geval krijgt men de mogelijkheid aangeboden om de stukken in te kijken op ons kantoor.”

Het beroep is, ook wat dit punt betreft, bijgevolg **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 18 juni 2024 van ■■■, gericht tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 24 mei 2024 van de stad Brugge is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 28 juni 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter