

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15 bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2025/124

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 januari 2025 diende ■■■ (verder: verzoeker) een verzoek in bij de gemeente Balen om hem een afschrift te bezorgen van:

- De uitkering of uittredingsvergoedingen die worden toegekend aan niet-verkozen schepenen en de burgemeester (duidelijkheid over de bedragen en/of de wijze waarop deze berekend worden)
- De hoogte van de zitpenning voor leden van de gemeenteraad in de gemeente Balen

Omwille van het uitblijven van een reactie op zijn verzoek, heeft verzoeker de gemeente Balen op 2 april 2025 een herinnering gestuurd.

Op 3 april 2025 antwoordde de gemeente Balen ten aanzien van verzoeker waar hij informatie kon terugvinden omtrent de berekening van de uittredingsvergoedingen en waar hij informatie omtrent de toegekende zitpenningen, zoals vastgesteld in het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad, kon raadplegen. Het bedrag van de uitbetaalde uittredingsvergoedingen wenste de gemeente Balen daarbij uitdrukkelijk niet vrij te geven in het kader van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Verzoeker stelde de gemeente Balen er op 8 april 2025 vervolgens van in kennis dat zijn oorspronkelijke aanvraag niet volledig werd beantwoord, aangezien hij naar de concrete bedragen van zowel de uittredingsvergoedingen als zitpenningen had gevraagd.

De gemeente Balen liet verzoeker daarop op 22 april 2025 weten dat zij het door haar op 3 april 2025 ingenomen standpunt aanhield en dat zij hem daarbij de nodige informatie heeft bezorgd.

Op 22 april 2025 diende verzoeker bij de beroepsinstantie beroep in tegen die beslissing vanwege de gemeente Balen.

Het beroepschrift werd door de beroepsinstantie geregistreerd op 23 april 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 23 januari 2025.

De gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Balen dateert van 22 april 2025. Die beslissing maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepschrift d.d. 22 april 2025 is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

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 neemt geen genoegen met de hierboven vermelde beslissing van de gemeente Balen en diende op 22 april 2025 het volgende beroepschrift in:

"1. Feiten

Ik verzocht de gemeente om inzage in:

- De uitkering of uittredingsvergoedingen toegekend aan niet-verkozen schepenen en de burgemeester, inclusief de bedragen of berekeningswijze;*
- De effectieve hoogte van de zitpenningen voor leden van de gemeenteraad in Balen.*

De gemeente heeft geweigerd de concrete bedragen van uittredingsvergoedingen mee te delen, met als motivering dat deze informatie de persoonlijke levenssfeer zou schenden (artikel II.34 van het Bestuursdecreet), en omdat de betrokkenen hier geen toestemming voor gaven. Wat betreft de zitpenningen verwees men enkel naar het huishoudelijk reglement, waarin echter geen concreet bedrag vermeld staat.

2. Motieven van het beroep

a) Uittredingsvergoedingen zijn publieke middelen

De uitbetaling van uittredingsvergoedingen betreft het aanwenden van gemeenschapsgeld. De bedragen die worden toegekend aan (ex-)mandatarissen zijn daarom van publiek belang en vallen niet automatisch onder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De beroepsinstantie heeft in eerdere beslissingen (bv. beslissing 2018-038 en 2019-007) geoordeeld dat de bedragen van uitbetaalde vergoedingen aan lokale mandatarissen wél openbaar gemaakt moeten worden, tenzij er bijkomende gevoelige persoonlijke gegevens in vervat zitten (zoals medische gegevens of rekeningnummers), wat hier niet het geval is. De motivering van de gemeente is bovendien onvolledig, aangezien geen enkele belangenafweging werd uitgevoerd, zoals vereist onder artikel 11.34.

b) Zitpenning werd niet concreet meegedeeld

De gemeente verwijst naar artikel 29 §2 van het huishoudelijk reglement, waarin gesteld wordt dat de zitpenning het maximum volgt zoals bepaald in artikel 18 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 2018. Echter, het concrete bedrag dat de gemeente Balen effectief uitbetaalt wordt nergens genoemd. Mijn verzoek had betrekking op die effectieve toepassing. Het weigeren of nalaten om dat bedrag eenvoudigweg te vermelden vormt dus een onvolledige beantwoording van mijn verzoek.

3. Besluit

Ik vraag de beroepsinstantie dan ook om:

- De gemeente te verplichten tot het meedelen van de uitbetaalde uittredingsvergoedingen aan niet-verkozen schepenen en/of burgemeester, minstens het bedrag zonder persoonlijke toelichtingen;*
- De gemeente te verplichten tot het meedelen van de effectieve hoogte van de zitpenning per gemeenteraadslid per zitting (bedrag in euro);*
- Eventueel bijkomende maatregelen te bevelen indien verdere obstructie wordt vastgesteld."*

2. Toelichting door de gemeente Balen

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie de gemeente Balen ter zake om een reactie gevraagd en haar verzocht om haar de door verzoeker opgevraagde informatie te bezorgen. De gemeente Balen gaf op 24 april 2025 hieromtrent de volgende toelichting aan de beroepsinstantie:

"Op vraag van verzoeker heb ik in het kader van de openbaarheid van bestuur de documenten die mijns inziens relevant waren, bezorgd: de informatie inzake uittredingsvergoedingen op de website van Vlaanderen.be en een link naar het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad voor wat betreft de presentiegelden. Dit antwoord is op 3 april bezorgd.

De reden waarom ik geen verdere informatie heb bezorgd is dat er geen bestuursdocumenten bestaan over de concrete bedragen van de uittredingsvergoeding of de zitpenning van de raadsleden, behalve de loonfiches. Bijkomend kan in kader van openbaarheid van bestuur niet gevraagd worden dat berekeningen worden gemaakt, dat nieuwe bestuursdocumenten worden samengesteld of dat lokale besturen zelf via het

internet op zoek moeten gaan naar informatie. Dit is in eerdere communicatie rond andere vragen van verzoeker in het kader van openbaarheid van bestuur reeds overgemaakt aan verzoeker.

Op 8 april gaf verzoeker aan wel aanspraak te maken op de concrete bedragen zoals blijkt uit zijn mail. Als reactie hierop heb ik, wat betreft de uittredingsvergoeding, aan de betrokken raadsleden gevraagd of zij konden instemmen met het vrijgeven van deze informatie gelet op een binnengekomen vraag. Geen van de betrokken raadsleden heeft hiermee ingestemd. Daarom heb ik opnieuw geweigerd om de concrete informatie vrij te geven, verwijzend naar titel II, hoofdstuk 3, afdeling 3, artikel II.34 van het bestuursdecreet.

Wat de presentiegelden betreft, blijf ik verwijzen naar het huishoudelijke reglement en specifieker naar het betreffende artikel. Dit artikel bepaalt dat het maximale bedrag zal worden uitgekeerd als presentiegeld. Deze informatie is, naar mijn mening, zeer eenvoudig terug te vinden op het internet."

3. Beoordeling door de beroepsinstantie

a) Betreffende het bedrag van de uittredingsvergoedingen die worden toegekend aan niet-verkozen schepenen en de burgemeester

De beroepsinstantie merkt vooreerst op dat de lokale uitvoerende mandataris, om de uittredingsvergoeding te kunnen genieten, gelet op artikel 14, §4 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 juli 2018 houdende het statuut van de lokale mandataris (verder: het BVR) maandelijks een verklaring op erewoord moet indienen waaruit blijkt dat hij gedurende de periode in kwestie geen beroepsinkomen genoot of een lager beroepsinkomen genoot dan het bedrag van de uittredingsvergoeding, vermeld in paragraaf 1, derde lid van voormeld artikel.

Het bedrag van de uitkeringsvergoeding kan dus maandelijks variëren of zelfs definitief komen te vervallen, afhankelijk van de – eventueel gewijzigde – inkomenssituatie van de betrokkene. Met zijn openbaarheidsverzoek vroeg verzoeker naar het concrete bedrag van de uittredingsvergoedingen die worden toegekend aan niet-verkozen schepenen en de burgemeester. Vermits het bedrag van de uittredingsvergoedingen variabel kan zijn en maandelijks kan worden aangepast, is het niet mogelijk om een vaststaand maandelijks vergoedingsbedrag te bepalen en bijgevolg evenmin om daaromtrent een totaalbedrag vast te stellen. Omwille daarvan is de beroepsinstantie dan ook van oordeel dat verzoekers aanvraag moet worden beschouwd als een vraag tot afschrift van de tot nu toe maandelijks uitbetaalde bedragen aan de niet-verkozen schepenen en de burgemeester.

Artikel 14 van het BVR is de rechtsgrond op basis waarvan uittredende uitvoerende lokale mandatarissen (waaronder de burgemeester, schepenen,...) een uittredingsvergoeding kunnen aanvragen. Het bedrag van de uittredingsvergoeding die een uittredende mandataris iedere maand kan krijgen werd, verwijzend naar artikel 14, §1, tweede lid van het BVR, gelijkgesteld aan een twaalfde van de laatste jaarwedde per gepresteerd jaar, wat er bijgevolg op neerkomt dat de uittredingsvergoeding hetzelfde bedrag uitmaakt als de (laatste) maandwedde.

In toepassing van artikel 14, §2 van het BVR moet echter, in voorkomend geval, het nieuwe beroeps- of vervangingsinkomen hiervan worden afgetrokken.

De beroepsinstantie wijst er in dit verband op dat de wedde van de lokale mandataris een openbaar gegeven uitmaakt, voor wat betreft de burgemeester en de schepenen, vastgesteld volgens de bepalingen uit artikel 4 en 5 van het BVR.

Daaruit volgt dat indien is geweten hoeveel de uittredingsvergoeding van een lokale mandataris bedraagt, er op basis van de wedde van de mandataris kan worden achterhaald 1) of de persoon in kwestie thans een beroeps- of vervangingsinkomen heeft en 2) hoeveel dit inkomen dan desgevallend bedraagt.

Artikel II.34 2° 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.

Voormeld artikel laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die afbreuk zouden kunnen doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er, in tegenstelling tot wat verzoeker voorhoudt, 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 oordeelt dat informatie inzake het eventueel nieuwe beroeps- of vervangingsinkomen van een uittredende mandataris die een uittredingsvergoeding ontvangt, behoort tot diens persoonlijke levenssfeer en dat zij ontegensprekelijk deel uitmaakt van het privéleven van de betrokkene. Volgens de beroepsinstantie gaat het hier zowel om informatie over het gegeven óf de betrokkene een beroeps- of vervangingsinkomen heeft, alsook over hoeveel dit inkomen dan bedraagt. Zoals reeds gesteld is de wedde van de lokale mandataris openbaar en kan, bij vrijgave van de uittredingsvergoeding, effectief makkelijk worden achterhaald of de betrokkene beschikt over een beroeps- of vervangingsinkomen en hoeveel dit dan bedraagt. Het zijn tevens persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG).

De openbaarmaking van het bedrag van de uittredingsvergoedingen houdt dan ook een inbreuk in van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon, aangezien daaruit informatie betreffende het eventueel nieuwe beroeps- of vervangingsinkomen van de betrokkene kan worden afgeleid en er zodoende wordt binnengedrongen in het deel van iemands leefwereld, meer bepaald zijn private levenssfeer, dat hij afgeschermd wil houden van de buitenwereld. 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 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 i.c. bijgevolg van oordeel dat de gevraagde informatie inzake het bedrag van de uittredingsvergoedingen die worden toegekend aan niet-verkozen schepenen en de burgemeester, ontegensprekelijk behoort tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat de vrijgave ervan wel degelijk afbreuk doet aan de bescherming daarvan. Dit gegeven is namelijk, gelet op artikel 14 §1 en 2 van het BVR, onlosmakelijk verbonden met informatie omtrent een nieuw beroeps- of vervangingsinkomen van de uittredende mandataris en dient dan ook te worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie is bovendien van oordeel dat, in dit concrete geval, het bedrag van de toegekende uittredingsvergoedingen evenmin kan worden vrijgegeven ook al worden de persoonsgegevens (naam) van de betrokkenen, zoals verzoeker suggereert, daarbij niet openbaar gemaakt. Het is immers zo dat het hier gaat om twee uittredende mandatarissen die een uittredingsvergoeding genieten, met name de voormalige burgemeester en een voormalige schepen. Waar schepenen van eenzelfde bestuur gedurende hun mandaat dezelfde wedde ontvangen, berekend volgens de bepalingen uit artikel 5 van het BVR, is de wedde van de burgemeester zoals vastgesteld in artikel 4 van dit BVR (vanzelfsprekend) hoger vastgelegd dan die van de schepenen. Vermits de uittredingsvergoeding volgens artikel 14, §1 van het BVR gelijk is aan de (laatste) wedde van de mandataris, zal die vergoeding – zonder correctie met een eventueel nieuw beroeps- of vervangingsinkomen, bijgevolg eveneens hoger liggen bij de burgemeester dan bij een schepen.

De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat in het voorliggende geval, waarbij het gevraagde bedrag van de uittredingsvergoedingen betrekking heeft op een uittredende burgemeester en een uittredende schepen, de openbaarmaking zonder vrijgave van de persoonsgegevens (naam) van de betrokkenen enkel kan worden toegestaan indien het bedrag van de vergoeding van de burgemeester gelijk is aan of minder bedraagt dan het maximumbedrag dat, in toepassing van artikel 14 van het BVR, aan een schepen kan worden toegekend. In dat geval kan namelijk niet worden nagegaan welk bedrag aan welke betrokkene werd uitgekeerd, vermits het desgevallend gaat om bedragen die zij beiden kunnen hebben ontvangen.

In het andere geval, waarbij de uittredingsvergoedingen van de burgemeester hoger liggen dan de voornoemde maximumvergoeding voor een schepen, kan echter heel eenvoudig worden achterhaald dat het hier gaat om de vergoeding van de burgemeester, ook al wordt de betrokkene niet bij naam genoemd bij de vrijgave van de vergoeding die hij geniet. Desgevallend zou dan ook de identiteit van de ontvanger (de burgemeester) worden onthuld, wat gezien de hierboven vermelde uiteenzetting afbreuk doet aan diens persoonlijke levenssfeer. Eens geweten is welke persoon welke uittredingsvergoeding geniet, kan zoals reeds toegelicht daaruit immers blijken of de betrokkene thans een beroeps- of vervangingsinkomen heeft en hoeveel dit inkomen bedraagt.

De beroepsinstantie dient dus na te gaan of i.c. de uittredingsvergoedingen van de burgemeester al dan niet hoger liggen dan de maximumvergoeding die een schepen in de gemeente Balen thans kan genieten. In dit verband verwijst de beroepsinstantie opnieuw naar artikel 14, §1 van het BVR, op basis waarvan de uittredingsvergoeding is vastgesteld op de (laatste) maandwedde van de uittredende mandataris.

Uit opgevraagde gegevens bij het agentschap Binnenlands Bestuur heeft de beroepsinstantie kunnen vaststellen dat de (laatst in juni 2024 geïndexeerde) wedde van een schepen in de gemeente Balen

€4892,28/maand bedraagt, wat bijgevolg betekent dat ook de maximale uittredingsvergoeding voor een schepen neerkomt op dat bedrag.

Daarnaast heeft de gemeente Balen, op vraag van de beroepsinstantie, haar op 20 en 21 mei 2025 nog alle aan de beide uittredende mandatarissen uitgekeerde uittredingsvergoedingen bezorgd. Uit nazicht daarvan is gebleken dat de burgemeester enkel uittredingsvergoedingen heeft ontvangen waarvan het bedrag meer bedroeg dan de maximumvergoeding die een schepen in de gemeente Balen thans kan genieten.

De beroepsinstantie kan bijgevolg niet anders dan besluiten dat i.c. de bedragen van de toegekende uittredingsvergoedingen niet kunnen worden vrijgegeven, aangezien daaruit kan worden afgeleid welk bedrag aan welke uittredende mandataris (burgemeester of schepen) werd toegekend. Omwille van de hierboven uiteengezette overwegingen doet die informatie afbreuk aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dienen de bedragen van de uitgekeerde uittredingsvergoedingen dan ook te worden onttrokken aan de openbaarheid.

Artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet voorziet dat als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van dit artikel, de overheidsinstantie contact opneemt met de betrokkene en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument. De beroepsinstantie stelt vast dat de gemeente Balen die toestemming wel degelijk heeft gevraagd aan de betrokkenen, maar die niet heeft verkregen.

Daarenboven is er conform de AVG geen rechtsgrond om deze gegevens, die betrekking hebben op de persoonlijke levenssfeer, te verwerken – in casu: het openbaar maken van deze gegevens, nu artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet net deze verwerking, die afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, uitsluit. De enige mogelijke rechtsgrond conform de AVG is de toestemming van de betrokkene, voorwaarde die tevens vervat zit in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet en die i.c. niet voorhanden is.

Wat betreft dit beroepsonderdeel, wordt het beroepschrift bijgevolg als **ongegron**d beschouwd.

b) Betreffende de hoogte van de zitpenning voor leden van de gemeenteraad in de gemeente Balen

Als antwoord op zijn openbaarheidsverzoek deelde de gemeente Balen op 3 april 2025 aan verzoeker mee dat hij het bedrag van de toegekende zitpenning aan de raadsleden kon terugvinden in het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad, waarbij zij hem doorverwees naar de desbetreffende website van de gemeente. In artikel 29, §2 van dit huishoudelijk reglement werd, zonder vermelding van een bedrag, vastgesteld dat het presentiegeld het maximum bepaalde presentiegeld bedraagt, zoals bepaald in artikel 18 van het BVR.

Per e-mail d.d. 21 mei 2025, waarbij de beroepsinstantie in cc. werd geplaatst, stelde de gemeente Balen verzoeker er nog van in kennis dat het maximaal bepaalde presentiegeld (geïndexeerd) terug te vinden is op de website van de Vlaamse overheid, met verwijzing naar de betreffende link en dat dit bedrag thans €265,25 bedraagt. De beroepsinstantie heeft dan ook kunnen vaststellen dat de gemeente Balen aan verzoeker de door hem gevraagde informatie heeft overgemaakt.

Wat betreft dit beroepsonderdeel, wordt het beroepschrift bijgevolg als **zonder voorwerp** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 22 april 2025 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege de gemeente Balen d.d. 22 april 2025 is ontvankelijk doch deels ongegrond en deels zonder voorwerp.

Brussel, 23 mei 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter