

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/2025/298

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 19 augustus 2025 vraagt ■■■ (hierna vermeld als: verzoekster), aan de stad Brugge een afschrift van alle documenten aangaande haar eigendom bekend in het dossier met kenmerk ■■■.

Bij beslissing van 5 september 2025 werd voormeld openbaarheidsverzoek geweigerd, op grond van artikel II.33, 3° en II.34, 4° van het Bestuursdecreet.

Op 5 september 2025 diende verzoekster beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde beslissing d.d. 5 september 2025 van de stad Brugge. Dit beroep werd geregistreerd op 8 september 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk openbaarheidsverzoek dateert van 19 augustus 2025.

De beslissing van de stad Brugge dateert van 5 september 2025 en maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van 5 september 2025 is bijgevolg tijdig ingediend en **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

De stad Brugge weigerde op 5 september 2025 het gevraagde dossier openbaar te maken en verwees in haar beslissing naar artikel II.33, 3° en II.34, 4° van het Bestuursdecreet.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoekster legt zich niet neer bij voormelde beslissing van de stad Brugge en kan moeilijk aannemen dat de registratie van een pand in het register van leegstand enkel een zaak is van interne communicatie. Verzoekster dient dan ook bezwaar in en vindt het onthouden van belangrijke stukken uit het dossier onaanvaardbaar. Deze zaak is volgens verzoekster van maatschappelijk belang en noodzaakt transparantie.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met de stad Brugge om wat toelichting te geven bij dit openbaarheidsverzoek.

Per mail van 16 september 2025 bezorgde de stad Brugge de nodige toelichting bij het verloop van het opgevraagde dossier alsook de geweigerde stukken. De stad deelt tevens mee om -na beslissing van de beroepsinstantie- bereid te zijn de documenten uit het administratief dossier, met uitzondering van de interne communicatie, openbaar te maken.

De beroepsinstantie stelt vast dat het volledige dossier enerzijds administratieve documenten bevat (MAGDA (een uittreksel met gegevens van de eigenaars), verslag van het plaatsbezoek bij vooronderzoek in 2023, een aanmaningsbrief van november 2023 gericht aan de eigenaars, bewijs van verzending en een printscreen BPost mbt de afhaling van de aangetekende zending) en anderzijds interne mailcommunicatie naar aanleiding van het openbaarheidsverzoek.

Inzake de administratieve documenten had de stad Brugge in haar beslissing van 5 september 2025 de openbaarheid geweigerd op grond van artikel II.34, 4° van het Bestuursdecreet. Dit artikel bepaalt dat een overheidsinstantie de aanvraag tot openbaarmaking kan afwijzen als het gaat om bestuursdocumenten die *uitsluitend* ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld, zolang de mogelijkheid blijft bestaan om een strafsanctie of een administratieve sanctie op te leggen.

Het Bestuursdecreet maakt, voor wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, een onderscheid naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op milieu-informatie dan wel op andere informatie. De betrokken documenten hebben betrekking op de verwaarlozing van de eigendom van verzoekster en bevatten volgens de beroepsinstantie dan ook milieu-

informatie zodat in casu eerder verwezen kan worden naar het samenhangend artikel voor milieu-informatie zijnde artikel II.36 §1, 3° van het Bestuursdecreet.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18 nr. 1656/1, 59) beoogt deze uitzonderingsgrond te beletten dat het goede verloop van het strafrechtelijk onderzoek wordt verstoord of dat de rechten van de verdediging worden geschonden.

Gelet op de concrete omstandigheden van dit beroep en gezien de ontvangen toelichting is de beroepsinstantie van oordeel dat de documenten van het gevraagde dossier *niet uitsluitend* ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie zijn opgesteld. Zo werd enkel een aanmaning gestuurd aan de eigenaars op basis van de vaststellingen van het plaatsbezoek tijdens het vooronderzoek.

Een dergelijke bestuurlijke aanmaning is trouwens geen administratieve sanctie zoals bedoeld in het Bestuursdecreet. In de parlementaire voorbereiding van het Bestuursdecreet wordt immers hierbij aangegeven (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 59-60): *“De toenemende trend inzake het opleggen van administratieve sancties maakt een bescherming van bestuursdocumenten die uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van een administratieve procedure die leidt tot het opleggen van administratiefrechtelijke sancties noodzakelijk wanneer deze sancties onder het toepassingsgebied vallen van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR. Men moet immers verhinderen dat diegene die het voorwerp uitmaakt van een administratieve sanctie door de openbaarmaking niet de garanties zou genieten die deze internationaalrechtelijke bepalingen hem in dit geval garanderen. Het EHRM kent aan het begrip “straf” een autonome en materiële inhoud toe en wendt daartoe drie criteria aan: ze onderzoekt de juridische kwalificatie van de overtreding in het interne recht, ze gaat na of de norm een algemeen karakter heeft en of het doel van de sanctie zowel preventief als repressief is en controleert vervolgens ook de aard en de ernst van de sanctie die kan worden opgelegd. Deze criteria zijn niet cumulatief, maar een cumulatieve benadering kan aangewezen zijn wanneer de analyse van elk criterium afzonderlijk het niet mogelijk maakt om tot een helder besluit te komen omtrent het bestaan van een “strafvervolg” in de zin van artikel 6, §1, EVRM (EHRM, 24 februari 1994, Bendenoun, Serie A, Vol. 284, §47). Dit belet niet dat deze bestuursdocumenten wel kunnen openbaar gemaakt worden van zodra de sanctie is opgelegd, behoudens eventueel andere uitzonderingsgronden.”*

Hieruit blijkt dat de bedoelde administratieve sancties onder het toepassingsgebied van artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR moeten vallen. Zoals ook door de Raad van State aangegeven, is een bestuurlijke maatregel geen sanctie, maar een instrument dat gericht is op het herstel van het leefmilieu: *“Blijkens de memorie van toelichting bij het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het milieubeleidsdecreet met een titel XVI “Toezicht, handhaving en veiligheidsmaatregelen” is het bij bestuurlijke maatregelen, zoals te dezen opgelegd, “niet zozeer de bedoeling om de overtreder in persoon te raken, dan wel om een einde te stellen aan een milieu-inbreuk of milieumisdrijf, zijn gevolgen geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken en herhaling ervan te voorkomen” (St. VI. Parl., nr. 1249/1, 2006-2007, p. 14). Dergelijke maatregelen zijn aldus gericht op de bescherming en het herstel van het leefmilieu en hebben geen repressief of bestraffend oogmerk. Derhalve kan de persoon aan wie een bestuurlijke herstelmaatregel wordt opgelegd, zich niet beroepen op de strafrechtelijke rechtvaardigings- en schulduitsluitingsgronden.”* (RvS nr. 227.191 van 29 april 2014).

Uit de stukken van het dossier blijkt dat sinds de in 2023 vastgestelde verwaarlozing van het pand gelegen te Brugge, Zandstraat 10 enkel en alleen een aanmaning werd verstuurd aan de eigenaars om de opgesomde verbreken te verhelpen zonder verder gevolg tot op heden. Bijgevolg kan moeilijk worden gesteld dat de opgevraagde administratieve stukken uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of administratieve sanctie werden opgesteld. De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat de stad Brugge in casu ten

onrechte beroep heeft gedaan op de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 36, §1, 3° van het Bestuursdecreet/artikel II.34, 4° van het Bestuursdecreet).

Voor bestuursdocumenten die niet uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering, dient voor wat betreft niet-milieu-informatie ook verwezen te worden naar de uitzonderingsgrond bepaald in artikel 6, §1, 5° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Op grond van deze bepaling moet een aanvraag tot openbaarmaking door een federale of niet federale administratieve overheid worden afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Voor die milieu-informatie die vervat zit in bestuursdocumenten die niet uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie is artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie van toepassing. Deze bepaling voorziet dat een vraag tot openbaarmaking afgewezen wordt als het publiek belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten. Deze uitzondering geldt ook voor de niet-federale overheden omdat zij verband houdt met de strafvervolging, die met uitzondering van de bevoegdheden die artikel 11 en 11bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen en de Gewesten hebben toegekend, een federale bevoegdheid blijft. In bovenvermelde wet worden met “sanctioneerbare feiten” de strafrechtelijk betoegelde feiten bedoeld, evenals de feiten die onderworpen zijn aan een administratieve sanctie met inbegrip van de disciplinaire maatregelen. Onder deze uitzonderingsgrond kunnen bijvoorbeeld ook de documenten vallen die nog niet gelinkt zijn aan een lopend gerechtelijk onderzoek, maar waarvan de openbaarmaking het onderzoek eventueel kan schaden (*Parl.St.* Kamer 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36).

In arrest nr. 225.549 van 21 november 2013 stelde de Raad van State vast dat ingevolge artikel 27, §1, van de wet van 5 augustus 2006 een aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van één van de in die bepaling genoemde belangen, waaronder de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten. De Raad oordeelt vervolgens dat bij het onderzoek of één van deze uitzonderingsgronden opwegen tegen het publiek belang van openbaarmaking, het bestuur beschikt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid en dat de afweging moet gebeuren op een relatieve manier. Dit betekent dat een dubbele controle moet worden doorgevoerd. Er moet enerzijds worden nagegaan of de openbaarmaking schade berokkent aan het beschermde belang en anderzijds of het publiek belang van de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

In huidig dossier stelt de beroepsinstantie vast dat er nog geen strafdossier werd geopend en dat verzoekster grotendeels reeds op de hoogte is van alle informatie opgenomen in het administratieve dossier. Zo weet verzoekster uiteraard reeds wie de eigenaars zijn van het bevroagde pand, waarvan zij mede-eigenares is en werden de vaststellingen uit het verslag van het plaatsbezoek overgenomen in de aanmaningsbrief van november 2023 gericht aan de eigenaars en weet zij eveneens wanneer deze aanmaningsbrief werd verzonden en door haar bij Bpost werd afgehaald. In casu is dan ook vrij duidelijk dat het openbaar maken van deze informatie het eventueel nog te voeren onderzoek naar strafbare of sanctioneerbare feiten of de vervolging ervan niet kan schaden.

Maar het verslag van het plaatsbezoek vermeldt de naam van de controleur die ter plaatse de vaststellingen van verwaarlozing heeft genoteerd en op foto heeft vastgelegd. Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bevat de verplichting om, behoudens toestemming van de betrokkene, een aanvraag af te wijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. 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. 2017-18 nr. 1656/1, 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. Bij het 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. Het kan tevens gaan om persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG). Immers, ook professionele persoonsgegevens vallen onder de bescherming van de AVG, nu de AVG geen onderscheid maakt in de definitie van 'persoonsgegevens' tussen professionele en andere persoonsgegevens van natuurlijke personen. De AVG maakt alleen een uitzondering voor de verwerking van gegevens over rechtspersonen.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de openbaarmaking van de naam en het opleidingsniveau van de controleur (zoals 2 maal staat vermeld bij zijn naam op de eerste pagina van het verslag) afbreuk zou doen aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Dergelijke informatie behoort ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkene. Het vrijgeven hiervan zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die persoon. Ook het professionele leven valt onder de toepassing hiervan. 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).

Daarenboven is er conform de AVG geen rechtsgrond om deze persoonsgegevens 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. Volgens artikel II.50, §1, derde lid van het Bestuursdecreet dient de beroepsinstantie alsnog de betrokkene(n) om toestemming aan te schrijven voor de vrijgave van de afgeschermd documenten, als dit nog niet is gebeurd door de betrokken overheidsinstantie. De beroepsinstantie heeft, bij gebrek aan contactgegevens, daarvan afgezien.

Op grond van artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet kan een bestuursdocument gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt als de informatie waarop een uitzondering van toepassing is samen met andere informatie in een bestuursdocument vervat zit en het mogelijk is om de genoemde informatie te scheiden van de andere informatie wat in casu mogelijk is. Het beroep wordt bijgevolg voor de administratieve stukken van het dossier **gedeeltelijk gegrond** bevonden.

Wat het interne mailverkeer betreft dat door de stad Brugge werd geweigerd op grond van artikel II.33,3° van het Bestuursdecreet stelt de beroepsinstantie vast dat het hier louter heel korte mails betreft waarbij

bv. een opdracht wordt gegeven (verzenden van een brief) of een vraag wordt gesteld (Welke documenten mogen openbaar worden gemaakt?).

Op basis van voormelde uitzondering op het openbaarheidsprincipe mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren.

Hoewel de communicatie in dit dossier strikt gezien inderdaad onder de noemer van “interne communicatie” valt, ziet de beroepsinstantie niet in hoe deze communicatie niet in aanmerking komt voor openbaarmaking en welke schade de vrijgave ervan zou kunnen teweeg brengen. De stad Brugge geeft hierover ook geen argumentatie.

De in de mails vermelde namen, mailadressen en telefoonnummers van de personeelsleden vallen dan weer wel onder de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De motivering van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals hierboven aangehaald is ook hier van toepassing.

Het beroep is met betrekking tot de interne communicatie bijgevolg ook **gedeeltelijk gegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift van ■■■ van 5 september 2025 tegen de beslissing van de stad Brugge van 5 september 2025, wordt als ontvankelijk en deels gegrond en deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de stad Brugge de verzoeker een afschrift te verlenen van de administratieve stukken en het mailverkeer uit het dossier, met weglating van:

- de naam en het opleidingsniveau van de controleur in het verslag
- de namen, mailadressen, telefoonnummers in het mailverkeer

Brussel, 10 oktober 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter