

Vlaamse overheid

Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
afdeling openbaarheid van bestuur

Havenlaan 88, bus 20

1000 BRUSSEL

T : 02 553 57 25

Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2019/197

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijke verzoek van ■■■, namens de Leuvense BewonersParticipatie, bij mailbericht d.d. 2 juli 2019, gericht aan de adjunct-algemeen directeur van de stad Leuven, om een afschrift te verlenen van een document d.d. 10 oktober 2017 van een studie bureau dat door de Vlaamse Milieumaatschappij was aangesteld om het openleggen van de rivier Voer (te Leuven) te onderzoeken;

Gelet op de weigeringsbeslissing van de adjunct-algemeen directeur van de stad Leuven d.d. 9 juli 2019;

Gelet op het beroepschrift van ■■■, d.d. 1 augustus 2019 tegen voormelde beslissing;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 2 augustus 2019;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Het oorspronkelijke verzoek van ■■■ gericht aan de stad Leuven dateert van 2 juli 2019. De weigeringsbeslissing van de stad Leuven dateert van 9 juli 2019. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet'). Op 1 augustus 2019 diende ■■■ beroep in tegen voormelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig en **ontvankelijk**.

Wat de gegrondheid betreft:

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) Feiten

De beroepsinstantie dient in het kader van het huidige dossier te verwijzen naar de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 28 juni 2019 in het dossier OVB/2019/133. Hieruit blijkt dat de beroeper op 23 mei 2019 vroeg om een afschrift van het volledige bestuursdocument 'Besluit CBS 2019 02125' (collegebesluit van 29 maart 2019), hetgeen door de stad Leuven (zonder enige bijlage) op 4 juni 2019 werd bezorgd. Op 6 juni 2019 vroeg de beroeper om hem ook het ontwerp van de heraanleg van de Kapucijnenvoer te bezorgen, waarnaar in het bewuste collegebesluit verwezen werd. Op dezelfde dag antwoordde de stad Leuven beroeper dat ze hem dit niet konden bezorgen omdat het slechts gaat om een niet goedgekeurd voorontwerp. Op 12 juni 2019 ging [REDACTED] in beroep tegen deze beslissing. In de beslissing d.d. 28 juni 2019 (OVB/2019/133) heeft de beroepsinstantie het beroep ongegrond bevonden op basis van de uitzonderingsgrond bepaald in artikel II.33, 2° Bestuursdecreet.

Op 2 juli 2019 vroeg beroeper aan de adjunct algemeen directeur van de stad Leuven om een afschrift van het document d.d. 10 oktober 2017 van het studiebureau. Hij geeft aan: “*Ondertussen heb ik vernomen dat “het voorontwerp voor de heraanleg van de Kapucijnenvoer (bovenbouw) dat aan het subsidiedossier voor de riolering werd toegevoegd, een document d.d. 10 oktober 2017 is van een ontwerp bureau.*”

Op 9 juli 2019 heeft de adjunct-algemeen directeur aan de beroeper geantwoord als volgt: *"Ik verwijs naar uw aanvraag tot openbaarheid van bestuur waarbij u een kopie aanvraagt van het voorontwerp voor de heraanleg van de Kapucijnenvoer dd. 10 oktober 2017. Wij dienen u hierbij te wijzen op artikel 11.33, 2° van het bestuursdecreet van 7 december 2018 en op de beslissing van de beroepsinstantie van 28 juni jongstleden. Uw aanvraag heeft immers betrekking op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn en wij kunnen u deze bijgevolg niet bezorgen."*

Op 1 augustus 2019 ging [REDACTED] in beroep tegen deze beslissing.

2) Argumenten van beroeper

In het beroepschrift stelt de beroeper het volgende:

"Inderdaad, bij email dd. 2/7/2019 (zie hieronder) wilden wij een document d.d. 10 oktober 2017 bekomen. Dit document is opgesteld door een ontwerpbureau, dat door de Vlaamse MilieuMaatschappij was aangesteld om het openleggen van de rivier Voer (te Leuven) te onderzoeken. In dit document d.d. 10 oktober 2017 heeft dit ontwerpbureau "de voorkeursoptie voor zowel de studiedienst water- en wegbeheer als de VMM" vermeld. Uit dit document d.d. 10 oktober 2017 blijkt ook dat "de stad de intentie heeft om waar mogelijk de Voer terug open te leggen".

Haar verwijzingen naar artikel 11.33, 2° van het bestuursdecreet van 7 december 2018 en naar de beslissing van de beroepsinstantie dd. 28/6/2019 gaan dus niet op: onze aanvraag heeft niet "betrekking op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn". Integendeel, het document d.d. 10 oktober 2017 van het ontwerp bureau was af en is daarom door het ontwerp bureau aan de Vlaamse MilieuMaatschappij bezorgd. De Vlaamse MilieuMaatschappij heeft deze studie ook gebruikt, bv. door ze aan de stad Leuven te geven. Vermoedelijk is het betrokken document d.d. 10 oktober 2017 door het ontwerp bureau ondertekend. Uit het bovenstaande kan worden afgeleid dat het document d.d. 10 oktober 2017 af en volledig is.

Beide dossiers (Tervuursevest + Kapucijnenvoer) zijn met elkaar verbonden. Om diverse redenen (praktisch, efficiëntie, consistentie, ...) dienen wij dan ook over alle informatie te beschikken."

Dit neemt niet weg dat beroeper op 6 juni 2019 heel expliciet vroeg naar het ontwerp m.b.t. de werken aan de Kapucijnenvoer, waarvan inderdaad ook sprake is in het collegebesluit. De visie van de stad dat hier

pagina 3 van 6

wellicht sprake is van een foute interpretatie, kan niet bijgetreden worden. Uit het mailverkeer tussen beroeper en de stad is duidelijk op te maken dat er naar het – zij het nog niet goedgekeurde – ontwerp voor de heraanleg van de Kapucijnenvoer gevraagd wordt.

Uit telefonisch contact met de stad Leuven is gebleken dat dit 'ontwerp' slechts een voorontwerp is dat louter indicatief en vrijwillig meegestuurd werd bij een subsidieaanvraag voor rioleringswerken in de Kapucijnenvoer; de subsidiërende overheid (VMM) spreekt zich namelijk enkel uit over het voorontwerp voor de riolering zelf, niet over dat van de wegenis (=bovenbouw).

Per mailbericht van 25 juni 2019 bezorgde de stad dit voorontwerp voor de bovenbouw (wegenis) aan de beroepsinstantie. Daarbij meldde de stad ook dat het voorontwerp voor de riolering ongunstig was beoordeeld door de VMM (subsidiërende overheid), en dat er bijgevolg een nieuw voorontwerp moet gemaakt worden. Na akkoord op het voorontwerp van de riolering wordt het gehele ontwerp (riolering en wegenis) dan verder uitgewerkt

Artikel 11.33, 2° Bestuursdecreet bepaalt dat een vraag tot openbaarheid van bestuur mag afgewezen worden als de documenten waarover het gaat, niet af of onvolledig zijn, tenzij het belang van de openbaarheid primeert.

De memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet zegt over deze uitzonderingsgrond:

Het ogenblik waarop een document als “af” kan beschouwd worden verschilt van document tot document. Zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen documenten die worden gemaakt in het kader van een besluitvormingsprocedure en andere documenten. Documenten ter voorbereiding van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen, dit wil zeggen indien ze ondertekend zijn door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is. Dit betekent geenszins dat er een eindbeslissing in de procedure zou moeten genomen zijn. Ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota’s zijn openbaar, nog voor de eindbeslissing is gevallen, voor zover ze definitief af zijn, dit wil zeggen ondertekend door de bevoegde persoon, zelfs al zijn deze documenten vatbaar voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen. Andere documenten, die niet kaderen in een besluitvormingsprocedure worden door de opsteller(s) zelf van het document gekwalificeerd als zijnde af of niet af. Zo zal een document dat wordt opgesteld door een groep personen, slechts af zijn wanneer de groep besluit dat het document af is, dit wil zeggen dat er niets meer aan het document dient veranderd te worden, wat niet uitsluit dat wijzigingen achteraf mogelijk zijn ten gevolge van nieuwe omstandigheden.

Het voorontwerp voor de heraanleg van de Kapucijnenvoer (bovenbouw) dat aan het subsidiedossier voor de riolering werd toegevoegd, is een document d.d. 10 oktober 2017 opgemaakt door een ontwerp bureau. Uit navraag bij de stad Leuven is gebleken dat dit document deel uitmaakt van een studieopdracht in opdracht van de VMM. De VMM heeft het ontwerp bureau aangesteld om het openleggen van de Voer te onderzoeken; het voorstel in het kwestieuze document is de voorkeursoptie voor zowel de studiedienst water- en wegbeheer als de VMM. Het werd bijgevoegd aan het subsidiedossier om te laten zien dat de stad de intentie heeft om waar mogelijk de Voer terug open te leggen. De stad is immers verplicht om de waterlopen maximaal open te leggen, indien dit mogelijk is. De stad Leuven bevestigde per mail van 26 juni 2019 aan de beroepsinstantie dat deze studieopdracht nog niet volledig opgeleverd en aanvaard werd door

////////////////////////////////////

Beroeper voert aan dat, zelfs al zou het een document zijn dat niet 'af' is, hier het belang van de openbaarheid toch doorweegt en daarom de uitzonderingsgrond van artikel 11.34, 2° Bestuursdecreet niet kan ingeroepen worden. Beroeper stelt dat de bewonersgroep waarvoor hij als vertegenwoordiger optreedt, immers zonder dit ontwerp onmogelijk kan nagaan welke impact het bewuste collegebesluit heeft op de Leuvense bevolking en het verkeer, en dat zij vanuit hun 'bottom up' participatie vanaf het begin bij het project van de Kapucijnenvoer wensen te worden betrokken en niet pas op het einde.

Daarom is de beroepsinstantie in casu van oordeel dat het belang van de openbaarheid hier niet prevaleert op het feit dat het om een onafgewerkt document gaat. Een voorontwerp pas vrijgeven nadat het is afgewerkt en goedgekeurd door het schepencollege, schendt het belang van de openbaarheid en van voldoende en effectieve bewonersparticipatie volgens het oordeel van de beroepsinstantie niet, net omdat dit voorontwerp onder meer op basis van de bewonersparticipatie nog zal kunnen bijgesteld worden. In het collegebesluit wordt bovendien voorzien dat er bij het begin van de opmaak van het ontwerp (najaar 2019) een eerste publiek buurtmoment zal plaatsvinden.

Ten overvloedige heeft de beroepsinstantie op 28 augustus 2019 bij mail de afdeling Operationeel Waterbeheer van de VMM als beheerder/'eigenaar' van de Dijle en Voer in Leuven, aangeschreven. Deze afdeling heeft bevestigd dat zij zelf een studieopdracht heeft gegeven aan het bureau Pauwels om een studie te doen om de Voer plaatselijk open te leggen. De VMM geeft aan: *"Het gaat dan niet om de bovenbouw, maar een openlegging (er is dan geen bovenbouw meer). Deze werken staan niet op zichzelf maar kaderen in rioleringswerken (en ook stadsvernieuwing, het zgn. Hertogeneiland ernaast) van de stad Leuven. Zonder deze stadswerken, geen werken aan de Voer. Die studie is nog lopende en is zeker nog niet voltooid, opgeleverd of aanvaard. (...)".*

Op basis van de hierboven vermelde overwegingen, is de beroepsinstantie bijgevolg van oordeel dat het beroepsschrift van [REDACTED] **ongegrond** is.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van [REDACTED] d.d. 1 augustus 2019 tegen de weigeringsbeslissing van de stad Leuven d.d. 9 juli 2019 wordt als ontvankelijk en ongegrond beschouwd.

Brussel, 29 augustus 2019

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter