

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/2021/324

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 18 juni 2021 diende [REDACTED] een verzoek in bij de stad Brugge om een afschrift te bezorgen van de correspondentie tussen schepen [REDACTED]/haar kabinet/haar kabinetsleden en de administratie met betrekking tot de communicatie over het aankoopbod van [REDACTED] voor [REDACTED].

Bij beslissing d.d. 1 juli 2021 werd dit verzoek door de stad Brugge geweigerd.

Bij mail d.d. 30 juli 2021 dienden [REDACTED] beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde beslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 3 augustus 2021.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 18 juni 2021.

De bestreden beslissing dateert van 1 juli 2021. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep werd ingediend bij mailbericht d.d. 30 juli 2021 en is bijgevolg tijdig ingesteld. Het beroepschrift is bijgevolg **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. Aangevochten beslissing

Het verzoek tot openbaarmaking werd door de stad Brugge afgewezen.

De stad verklaarde het verzoek ongegrond op basis van artikel II. 35, 4° Bestuursdecreet: het belang van de openbaarheid weegt haars inziens niet op tegen de bescherming van het belang van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen. Stad Brugge kan niet gedwongen worden tot de openbaarmaking over te gaan van documenten en/of briefwisseling die – door de overmaking ervan aan haar tegenpartij – haar recht op een eerlijk proces in een lopende procedure in het gedrang kunnen brengen.

2. Inhoud van het beroepschrift

De verzoeker tekent beroep aan tegen het antwoord van de stad Brugge.

De uitzonderingen opgenomen in artikel II.35 van het Bestuursdecreet hebben een relatief karakter. Dit houdt in dat de belangen dienen afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. Indien na een proces van belangenafweging geoordeeld wordt dat het te beschermen belang belangrijker wordt geacht dan het belang van de openbaarheid, moet de uitzondering worden toegepast. De belangen die beschermd worden zijn slechts beschermenswaardig (*sic*) voor zover de openbaarmaking schade aan een bepaald belang toebrengt.

Deze schade wordt door de stad Brugge in casu niet aangetoond, aldus verzoeker. Deze valt ook niet aan te tonen. ■■■ wenst immers enkel openbaarheid van de communicatie tussen schepen ■■■, haar kabinet en de administratie voorafgaand aan de verkoop van ■■■. Deze communicatie is gevoerd in tempore non suspecto. Ze gaat vooraf aan enige betwisting in dit dossier en aan alle opgestarte juridische procedures.

En zelfs wanneer er schade aan dit belang wordt aangebracht is dit nog niet voldoende om aan het aan de openbaarmaking te onttrekken (Parl. St. VI. Parl. 2017- 2018, 1656, nr 1, 61). Via een afwegingsproces moet duidelijk gemaakt worden dat het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het belang dat gebaat is met de openbaarmaking. Er is volgens verzoeker in casu geenszins sprake van een duidelijk afwegingsproces dat duidelijk maakt waarom het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang.

In het decreet wordt aangegeven dat de bedoeling van de uitzondering van art. II.35,4° Bestuursdecreet erin bestaat om de rechtspleging en het eerlijk verloop van een proces mogelijk te maken (Parl. St. VI. Parl. 2017- 2018, 1656, nr. 1, 63). De stad Brugge toont niet aan waarom haar belangen zouden worden geschaad door

het vrijgeven van de gevraagde documenten. Zoals hierboven aangegeven gaat het immers over communicatie die werd gevoerd in tempore non suspecto. Bovendien gaat het evenmin om communicatie die gevoerd werd in overleg met de raadsman van de stad Brugge. ■■■ verzoekt enkel inzage in het dossier en de hieromtrent gevoerde communicatie zoals het naar het college van burgemeester en schepenen is gegaan. Het is pas nadien dat enige juridische betwisting omtrent het dossier is ontstaan. De rechtspleging en het eerlijk verloop van een proces komt met het verzoek van ■■■ dan ook geenszins in het gedrang. Op het moment van de gevoerde communicatie was er immers geen sprake van enige juridische betwisting in dit dossier.

3. Toelichting door de stad Brugge

De beroepsinstantie nam op 3 augustus 2021 contact op met de stad Brugge om nadere toelichting te verkrijgen. Bij mailbericht d.d. 10 augustus 2021 ontving de beroepsinstantie de opgevraagde documenten en de volgende toelichting:

I. Feitelijke context en voorgaanden

1. Ten gevolge van een ruil met de Regie der Gebouwen is de stad Brugge in het jaar 1980 eigenaar geworden van het onroerend goed, dat gekend is onder de naam ■■■, gelegen te ■■■.

Met het oog op de restauratie en herbestemming van het pand werd door de Stad Brugge op 25 november 2013 besloten om over te gaan tot de verkoop van het betrokken onroerend goed met restauratieverplichting voor de koper. De gemeenteraad bepaalde dat de verkoop georganiseerd zou worden als een verkoop uit de hand aan de hoogste bidder. Voorafgaandelijk zou bijgevolg een procedure van biedingen doorlopen moeten worden, waarbij werd bepaald dat geïnteresseerden zouden moeten voldoen aan een aantal verkoopsvoorwaarden en zij minstens een bod zouden moeten uitbrengen ten belope van 1.250.000,00 EUR (dit *cfr.* het schattingsverslag).

2. In navolging van deze gemeenteraadsbeslissing werden door de Stad Brugge de nodige stappen gezet ter voorbereiding van de beoogde verkoop. Zo werd onder andere de nodige publiciteit gevoerd aangaande het pand en haar verkoop. Daarbij werd evenwel zeer snel duidelijk dat de interesse in het pand beperkt was tot zeer gespecialiseerde partijen.

Ondanks de beperkte animo werd de verkoopprocedure toch voortgezet. Aldus werd het dossier in de loop van 2016 overgemaakt aan ■■■, die instond voor de begeleiding van de verkoop en daarbij een verkoopreglement opstelde. In het verkoopreglement schetste ■■■ de verkoopprocedure -kort samengevat- als volgt:

Schriftelijke biedingsronde, met mogelijkheid tot verhogen, waarvan de biedingen moeten worden ingediend bij Notaris Heike Laloo, te 8200 Brugge (Sint-Andries), Sint-Baafsstraat 16, uiterlijk dinsdag 15 november 2016 om 17.00 uur, hetzij uiterlijk op het ogenblik van de aanvang van de openingszitting voor opening van de omslagen, op donderdag 17 november 2016 om 16.30 uur in de Conferentiezaal van het Stadhuis van de Stad Brugge, Burg 12, en dit mits betaling van een waarborgsom van € 300.000,00.

Vastgesteld dient dat de verkoop georganiseerd werd middels een biedingsprocedure waarbij de biedingen in een gesloten omslag moesten worden ingediend bij de betrokken notaris en dit binnen de vastgestelde termijnen (allen eindigend in 2016 en dus ruimschoots verstreken op heden).

Na het verlopen van deze termijnen, diende de Stad Brugge tot haar spijt evenwel vast te stellen dat de notaris geen enkel bod had mogen ontvangen met betrekking tot het pand.

3. In navolging van deze vruchteloze verkoopprocedures bleef de informatie met betrekking tot het pand beschikbaar op de webpagina van de stad Brugge. Dit met de expliciete vermelding dat verdere inlichtingen -aangaande de verkoop van het pand- bekomen konden worden bij [REDACTED].

Eind 2019 werd het pand opgemerkt door [REDACTED], die interesse toonde in een aankoop van het pand. Op 12 december 2019 werd het verkoopdossier door [REDACTED] overgemaakt aan [REDACTED]. Daarbij werden diverse documenten uit de voorgaande verkoopprocedure van 2016 overgemaakt, waaronder o.a. ook het eerder aangehaalde verkoopreglement met schuingedrukt watermerk 'ONTWERP'. Dit louter ter informatie.

Kort daarop werd ook het college van burgemeester en schepenen in kennis gesteld van het gegeven dat een geïnteresseerde partij ([REDACTED]) een bod op het pand wenste uit te brengen. Op dat moment was er echter nog geen formeel bod uitgebracht en was er ook nog geen biedingsprocedure opgestart.

4. In 2020 bekeken meerdere kandidaat-kopers (niet alleen [REDACTED]) het pand en doorliepen een (voor-)onderzoekstraject (o.m. programmabepalingen, berekeningen, gesprekken met stedenbouwkundige diensten i.f.v. het aftoetsen haalbaarheid respectievelijk vergunbaarheid).

Om de geïnteresseerde partijen in staat te stellen een bod te formuleren en desgevallend een (nieuwe-) verkoopprocedure op te starten, werd op 19 augustus 2020 door [REDACTED] een biedingsformulier bezorgd aan [REDACTED]. Dit biedingsformulier bevatte een aantal verduidelijkingen en actualisaties met betrekking tot de wijze van verkoop zodanig dat alle geïnteresseerde partijen op eenzelfde eenduidige wijze een bod zouden kunnen uitbrengen.

[REDACTED] benadrukte in haar begeleidende mail dat [REDACTED], bij het uitbrengen van een bod, zoals ook aangegeven op het biedingsformulier, aanwezig diende te zijn op maandag 7 september 2020, om 9.00u op de Dienst Eigendommen van de stad Brugge.

5. Op 20 augustus 2020 ontving het college, per mail en per post, een openlijk bod van [REDACTED] van [REDACTED] EUR. Met het uitbrengen van dit bod verbond [REDACTED] haar ertoe om maandag 7 september 2020 om 9.00u aanwezig te zijn in de *Aktenkamer van het Stadhuis* om bij meerdere biedingen op te bieden en bij enige bieding de verkoopovereenkomst te ondertekenen.

Op 24 augustus 2020 werd een besluit genomen door het college van burgemeester en schepenen waarin zij aangaf kennis te hebben kunnen nemen van de uitgesproken en bevestigende interesse van een aantal partijen en in het bijzonder van het concrete bod van [REDACTED].

In deze beslissing werd o.a. het geboden bedrag vermeld en werd ook aangegeven dat er mogelijks een aantal andere geïnteresseerde partijen bestonden, die op dat moment evenwel nog geen bod hadden ingediend, maar dit mogelijks wel nog konden doen.

6. In navolging van deze beslissing werd vervolgens aan [REDACTED] meegedeeld dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge kennis had genomen van het bod. Tevens werd [REDACTED] in kennis gesteld van het feit dat - met inachtneming van de gemeenteraadsbeslissing van 25 november 2013 - zou worden overgegaan tot een biedingsprocedure met een finale biedingsronde op 7 september 2020.

In reactie op deze communicatie werden door [REDACTED] op 28 augustus 2020, alsook op 3, 4 en 7 september 2020 een aantal brieven en mails verstuurd, waarin deze de geldigheid van de gehanteerde werkwijze van de Stad Brugge en [REDACTED] in twijfel trok en betwistte.

7. ■■■ bleek zich niet te kunnen verzoenen met de besluitvorming van de Stad Brugge, en is vervolgens tal van (gerechtelijke) procedures gestart vanuit het opzet een verkoop van ■■■ aan ■■■ -op gerechtelijke bewijze- te bewerkstelligen respectievelijk voor recht vast te stellen, en dit tegen de uitdrukkelijke besluitvorming van de Stad Brugge van 24 augustus 2020 in.

De Stad Brugge werd kort nadien door ■■■ gedagvaard om te verschijnen voor de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge. Deze procedure heeft geleid tot een (tussen-)vonnis van 15 maart 2021, waarbij een behandeling ten gronde is voorzien voor de rechtsdag van 6 september 2021.

Partijen hebben in deze procedure ten gronde conclusies uitgewisseld, waaruit zeer duidelijk de intentie van ■■■ blijkt: zij meent dat er vóór de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 24 augustus 2020 reeds besloten zou zijn geweest door de Stad Brugge tot verkoop van ■■■ aan ■■■; standpunt dat zij wenst te staven-/putten uit interne communicatie tussen schepenen ■■■ of haar kabinet en de administratie van de stad Brugge, *quod certe non*.

Deze procedure voor de rechtbank van eerste aanleg is nog steeds lopende.

8. Op dezelfde leest als haar dagvaarding voor de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge, diende ■■■ eveneens een klacht in bij het Agentschap Binnenlands Bestuur tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 24 augustus 2020.

Middels de brief van 30 november 2020 verwierp het Agentschap Binnenlands Bestuur de klacht van ■■■ tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 24 augustus 2020. Het Agentschap Binnenlands Bestuur besloot dat er geen redenen zijn om als toezichthouder op te treden in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht.

Tegen deze beslissing van het Agentschap Binnenlands Bestuur startte ■■■ een procedure voor de Raad van State met het oog om de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 24 augustus 2020 te schorsen. De Raad van State verwierp de vordering evenwel bij gebreke aan uiterst dringende noodzakelijkheid en maakte in haar arrest de bedenking welk nadeel ■■■ zou ondervinden bij de verderzetting van de biedingsprocedure, mede gezien haar bod de minimumbieding betreft.

■■■ kon zich niet verzoenen met dit arrest en diende op 22 januari 2021 bij de Raad van State een verzoekschrift in tot nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 24 augustus 2020. Waarbij het standpunt door ■■■ werd ingenomen dat de koop-verkoop reeds zou gesloten zijn geweest (nl. voor 24 augustus 2020), ten bewijze waarvan ■■■ verzoekt om interne communicatie van de stad Brugge, gedaan in voorbereiding op de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 24 augustus 2020.

Deze procedure voor de Raad van State is nog steeds lopende.

9. Vermits de procedurele démarches van ■■■, zowel voor de administratieve- als civiele rechtscolleges, de verderzetting van de verkoopprocedure overeenkomstig de principes zoals verwoord in de omzendbrief KB/ABB 2019/3 van 3 mei 2019 – minstens de facto – ondermijnen heeft de Stad Brugge op 26 april 2021 besloten om haar eerdere beslissing van 24 augustus 2020 in te trekken.

De door ■■■ geïnitieerde en aanhoudende procedures, zowel voor de civiele- als administratieve rechtsinstanties/-colleges, gijzelden het opzet van de Stad Brugge om de herbestemming en restauratie van ■■■ op korte termijn te realiseren en een maximale prijs per opbod te bekomen. De Stad Brugge hoopt

kortelings een nieuwe koop-verkoopprocedures te kunnen organiseren, bevrijd van alle civiele- en administratieve procedures.

De Stad Brugge heeft alle kandidaten, waaronder ■■■, per aangetekende brief ingelicht over haar beslissing tot intrekking van haar beslissing van 24 augustus 2020.

II. Voorwerp van onderhavige beroepsprocedure – antwoord van de Stad Brugge

10. ■■■ heeft per schrijven van 18 juni 2021 -onder verwijzing naar het e-mailbericht van ■■■ van 20 augustus 2020- verzocht om de openbaarheid van *alle correspondentie tussen schepen ■■■ /haar kabinet /haar kabinetsleden en de administratie, meer in het bijzonder ■■■; aangaande de verkoop van ■■■*. ■■■ merkt daarbij -geheel voor eigen rekening en naar eigen interpretatie- op dat uit het e-mailbericht van ■■■ van 20 augustus 2020 zou moeten blijken dat ■■■ instructies heeft gegeven aan de administratie, *quod certe non*.
11. Vanuit de Stad Brugge geldt de mening dat het bovenstaande openbaarheidsverzoek niet kan worden ingewilligd en dit (minstens-) omwille van de volgende pertinente weigeringsgronden uit het Bestuursdecreet:
- De aanvraag heeft betrekking op interne communicatie, waarbij geen enkel primair belang op een openbaarmaking kan ontwaard worden in de zin van art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet;
 - Het (niet-aangetoonde) belang van de openbaarmaking weegt niet op tegen de bescherming van het belang van de Stad Brugge op de verkrijging van een eerlijk proces in het kader van een rechtspleging in een burgerlijke en administratief rechtsgeding in de zin van art. II.35, 4° van het Bestuursdecreet;

Per bericht van 1 juli 2021 heeft de Stad Brugge de verzochte openbaarmaking dan ook -gemotiveerd- geweigerd, onder verwijzing naar art. II.35, 4° van het Bestuursdecreet, en het recht van de Stad Brugge om een eerlijk proces te krijgen.

De Stad Brugge volhardt in dit standpunt, en verzoekt de beroepsinstantie daarom om de klacht (*sic*) van ■■■ te willen verwerpen als ongegrond.

III. De ongegrondheid van het beroep

A. De aanvraag heeft betrekking op interne communicatie in de zin van art. II.33 Bestuursdecreet

12. Overeenkomstig art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op *interne communicatie*, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren:

*“Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:
(...) 3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.*

Deze (nieuwe) uitzondering op de principiële openbaarheid van bestuursdocumenten –die van toepassing is zowel op milieu-informatie als op alle andere bestuursdocumenten- is van kracht sinds 18 juli 2021 en strekt ertoe overheidsinstanties het recht te bieden om hun interne raadplegingen en beraadslagingen te

beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, in het bijzonder wanneer een openbaarmaking het publieke besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen.

Een effectieve besluitvorming door de overheid veronderstelt dat voorstellen of opvattingen over inhoudelijke, procesmatige, organisatorische of politieke aangelegenheden vrij kunnen uitgewisseld worden tussen personeelsleden, en die uitwisseling ook schriftelijk kan zonder dat die voorstellen, ideeën of opvattingen op verzoek publiek moeten gemaakt worden. Een te rigide openbaarheidsregeling op dit punt heeft het ongewenste effect dat binnen de overheid niet meer vrijelijk van gedachten kan gewisseld worden over een dossier, beleidsproces, advies of ontwerpregelgeving.

13. Volgens de Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet slaat deze (nieuwe) uitzondering op de *interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Adviezen van de administratie aan kabinetten vallen hier niet onder.*

Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van communicatie betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

Het begrip intern houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek.

14. *In casu* is het niet voor betwisting vatbaar dat het verzoek van [REDACTED] betrekking heeft op zulke interne communicatie in de zin van art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De bestuursdocumenten waarvan de openbaarmaking wordt gevorderd betreft (i) onderlinge berichtgeving tussen schepen [REDACTED]/haar kabinet en de administratie van de stad Brugge met betrekking tot de verkoop van [REDACTED], dewelke (ii) niet is bestemd om buiten de muren van de Stad Brugge terecht te komen en (iii) kadert in de voorbereiding van een beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

Thans is er geen primerend belang voor een openbaarmaking van deze interne beleidsvoorbereidende communicatie in de zin van art. II.33 van het Bestuursdecreet, noch wordt een dergelijk belang enigszins aannemelijk gemaakt (of zelfs aangevoerd) door [REDACTED]. Dit zoals ook -minstens impliciet- wordt gesteld in de parlementaire voorbereidingen bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet:

“Het is uiteraard van publiek belang dat administratieve beslissingen, samen met alle gegevens die die beslissing onderbouwen, toegankelijk zijn, maar voor interne documenten die alleen betrekking hebben op de manier waarop de beslissing binnen de overheid tot stand kwam, is openbaarmaking niet noodzakelijk van algemeen belang. In dat geval kan de noodzaak om de vrijheid van gedachten van degenen van wie de betrokken mededeling afkomstig is en de vrije uitwisseling van standpunten te beschermen, zwaarder doorwegen.”

Een en ander geldt *in casu* des te scherper nu de interne communicatie wordt opgevraagd in het kader van de lopende rechtsgedingen tussen partijen (*cfr. infra*) en/of also het publieke besluitvormingsproces betreffende de verkoop van [REDACTED] (verder) te hypothekeren-/ondermijnen.

- B. *De bescherming van het belang van de Stad Brugge op een eerlijk proces (i.k.v. de lopende rechtsgedingen) primeert op het (niet-aangetoonde) belang van een openbaarmaking in de zin van art. II.35, 4° van het Bestuursdecreet*

15. Overeenkomstig art. II.35, 4° van het Bestuursdecreet moet een aanvraag tot openbaarmaking afgewezen worden als de overheidsinstantie van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen:

*“Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:
(...) 4° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen;”*

Deze uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is immers het beginsel van de “gelijkheid der wapens in een proces”, dat inhoudt dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij.

De bestaansreden van deze uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur, waaraan één partij onderworpen is, afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid. Zonder deze uitzonderingsgrond zou één partij op grond van de openbaarheid van bestuur kunnen worden verplicht stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar zouden kunnen pleiten, daar waar de andere partij enkel die elementen die haar eis ondersteunen, kenbaar mag maken om het oordeel van de rechter te beïnvloeden.

Deze uitzonderingsgrond is een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) wordt uitgespeeld.

16. *In casu* dient in eerste instantie vastgesteld dat uit de stukken van het dossier kan worden afgeleid dat het voorwerp van het verzoek tot openbaarheid duidelijk verband houdt met het voorwerp van de aanhangige rechtsgeschillen tussen partijen, en dit zowel voor wat betreft de Raad van State-procedure als het civiele geschil voor de rechtbank van eerste aanleg West-Vlaanderen, afdeling Brugge.

Beide procedures, ingeleid op verzoek van ■■■, strekken ertoe een verkoop van ■■■ aan ■■■ te bewerkstelligen respectievelijk voor recht vast te stellen, en dit tegen de uitdrukkelijke besluitvorming van de Stad Brugge van 24 augustus 2020 (dewelke inmiddels is ingetrokken) in. Het onderlinge verband is zeer duidelijk wanneer volgende passages uit de conclusies van ■■■, zoals neergelegd in het kader van de hangende procedure voor de rechtbank van eerste aanleg, worden meegenomen:

■■■

En

■■■

■■■ neemt in het kader van de hangende rechtsgedingen aldus het standpunt in dat er vóór de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 24 augustus 2020 reeds besloten zou zijn geweest door de Stad Brugge tot verkoop van ■■■ aan ■■■; standpunt dat zij thans wenst te staven/putten uit interne communicatie tussen schepenen ■■■ of haar kabinet en de administratie van de stad Brugge.

17. Thans behoeft het dan ook weinig duiding dat het enige 'belang' van [REDACTED] bij de openbaarheid er - uitsluitend- uit bestaat informatie met betrekking tot het dossier van [REDACTED] te willen bekomen, hieruit bepaalde gevolgtrekkingen af te leiden (lees: de bevestiging dat de koop van [REDACTED] aan [REDACTED] tot stand zou zijn gekomen, *quod certe non*), om dit dan vervolgens tegen de Stad Brugge uit te spelen in het kader van de lopende rechtsgedingen.

De inhoud van de geweigerde bestuursdocumenten kan als dermate gevoelig beschouwd worden in die zin dat deze documenten in de lopende procedures aangewend kunnen (eerder: zullen) worden door [REDACTED] om eigen standpunten kracht bij te zetten, doordat zij een bepaalde interpretatie zou geven aan de inhoud van deze documenten (dewelke deze geenszins hebben) en dit ten nadele van de Stad Brugge, het publieke besluitvormingsproces én het algemeen belang.

De toetsing van de concrete situatie aan de finaliteit van de uitzonderingsgrond leidt derhalve tot de conclusie dat het belang van de openbaarheid in dit specifieke geval niet opweegt tegen het belang van de uitzonderingsgrond. De openbaarmaking ten koste van het beschermde belang mag maar worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt, *quod non in casu*.

In tegendeel, de procedurele démarches van [REDACTED] gijzelen het volledige publieke besluitvormingsproces betreffende (de verkoop van-) [REDACTED] al geruime tijd, en dit tot algemeen nadeel van eenieder...

18. In navolging van voorgaande dient te worden besloten dat de aanvraag (eveneens) moet geweigerd worden op grond van artikel II. 35,4° van het Bestuursdecreet.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie sluit zich volledig aan bij het uitvoerig onderbouwde standpunt van de stad met betrekking tot de uitzonderingsgrond van artikel II. 35, 4° Bestuursdecreet, waarvan zij de motivering en argumenten tot de hare maakt.

Er dient te worden vastgesteld dat er momenteel effectief twee juridische procedures hangende zijn tussen verzoeker en de stad Brugge: één voor de burgerlijke rechtbank, en één voor de Raad van State. Verzoeker heeft deze procedures ingespannen met als doel een uitspraak te bekomen dat [REDACTED] door de stad al effectief aan hem verkocht was.

Uit het beroepsschrift en het dossier blijkt duidelijk dat het juist is om deze claim te ondersteunen, dat verzoeker de gevraagde mails tussen schepen [REDACTED]/haar kabinet en de administratie opvraagt.

Bijgevolg is voldaan aan de vereisten voor de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II.35 4° Bestuursdecreet, met name dat het moet gaan om een actueel en bestaand (en niet slechts hypothetisch) rechtsgeding waarin de opgevraagde bestuursdocumenten tegen de bestuursinstantie kunnen worden gebruikt. Het feit dat de opgevraagde communicatie gebeurde in tempore non suspecto, nl. voorafgaande aan de ingestelde juridische procedures, doet hier niet ter zake en wordt ook niet geëist door het Bestuursdecreet. Het volstaat dat de documenten in kwestie zouden kunnen gebruikt worden tegen de bestuursinstantie en de openbaarmaking ervan zo de wapengelijkheid in de lopende procedures aantast, wat hier volgens het oordeel van de beroepsinstantie inderdaad het geval is.

De uitzonderingsgrond van artikel II. 35 4° Bestuursdecreet is een relatieve uitzonderingsgrond. Er moet bijgevolg worden nagegaan of het belang van de openbaarheid niet groter is dan het belang van de stad Brugge dat door de openbaarmaking zou geschaad worden.

Eén van de doelstellingen van het recht op openbaarheid van bestuur is dat de rechtsonderhorige zich met kennis van zaken tot de (bestuurs)rechter kan wenden. In casu is dit het concrete belang in hoofdte van verzoeker van de openbaarheid van de gevraagde documenten – het mailverkeer tussen schepen [REDACTED]/haar kabinet en de administratie: inschatten of er afdoende gronden zijn om in beroep te gaan tegen de beslissing van de stad Brugge.

Maar verzoeker heeft zich al tot de Raad van State én tot de burgerlijke rechtbank gewend, zonder dat hij de inhoud van de gevraagde documenten kende. De beroepsinstantie leidt hieruit af dat verzoeker deze documenten niet absoluut nodig meende te hebben om te kunnen inschatten of hij zich nuttig tot de Raad van State en de burgerlijke rechter kon wenden; blijkbaar meende hij al over voldoende middelen hiervoor te beschikken. Het belang van de openbaarheid van de gevraagde documenten voor verzoeker is volgens het oordeel van de beroepsinstantie dan ook niet dermate groot dat het boven het belang van de stad Brugge op wapengelijkheid in de hangende procedures gaat. De belangenafweging die door het Bestuursdecreet vereist wordt, leidt hier daarom tot een oordeel in het voordeel van de stad Brugge.

Daarnaast is de beroepsinstantie eveneens van oordeel dat in casu toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsgrond, zoals vermeld in artikel 11.33, 3° van het Bestuursdecreet, waardoor overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten mogen afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren:

“Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel 11.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

(...) 3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.

De Memorie van Toelichting bij art. 11.33, 3° van het Bestuursdecreet verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van communicatie betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

Het begrip “intern” houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek.

In casu kan er voor de beroepsinstantie geen twijfel over bestaan dat de door verzoeker opgevraagde documenten (de correspondentie tussen schepen [REDACTED]/haar kabinet/haar kabinetsleden en de administratie met betrekking tot de communicatie over het aankoopbod van [REDACTED] voor [REDACTED]) betrekking hebben op zulke interne communicatie, zoals bedoeld in de zin van art. 11.33, 3° van het Bestuursdecreet.

De bestuursdocumenten waarvan de openbaarmaking wordt gevorderd betreffen immers de onderlinge berichtgeving tussen schepen [REDACTED]/haar kabinet en de administratie van de stad Brugge met betrekking tot de verkoop van [REDACTED]. Dergelijk intern mailverkeer tussen een schepen en de administratie van de stad Brugge is niet bestemd om buiten de muren van de stad terecht te komen en dat mailverkeer kadert in de voorbereiding van een beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

De beroepsinstantie stelt daarbij vast dat verzoeker zelf aangeeft dat hij de interne communicatie opvraagt in het kader van de lopende rechtsgedingen tussen de betrokken partijen (zoals hiervoor al vermeld) en alsook dat daardoor het publieke besluitvormingsproces betreffende de verkoop van [REDACTED] dreigt gehypothekeerd of ondermijnd te worden.

De beroepsinstantie stelt in casu vast dat er thans geen primerend belang voor een openbaarmaking van deze interne beleidsvoorbereidende communicatie in de zin van art. II.33 van het Bestuursdecreet aanwezig is. Het gaat hier om interne documenten die alleen betrekking hebben op de manier waarop een beslissing binnen de stad Brugge is tot stand gekomen. De openbaarmaking van deze interne communicatie is in casu niet van algemeen belang. De uiteindelijke beslissingen van de stad Brugge, zijnde de desbetreffende besluiten van het College van Burgemeester en Schepenen, werden wel degelijk bekend gemaakt. In casu is de beroepsinstantie dan ook van oordeel dat het belang en de noodzaak om de vrijheid van gedachten van degenen van wie de betrokken mededeling afkomstig is en de vrije uitwisseling van standpunten te beschermen zwaarder doorwegen..

Daarom is de beroepsinstantie van oordeel dat de opgevraagde interne communicatie niet kan worden openbaar gemaakt in toepassing van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Het beroep wordt bijgevolg als **ongegrond** bevonden.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 30 juli 2021 tegen de beslissing d.d. 1 juli 2021 van de stad Brugge, wordt als ontvankelijk en ongegrond beschouwd.

Brussel, 11 augustus 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter