

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/2022/266

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 7 juli 2022 diende ■■■ (verzoekster) een verzoek in bij het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) om een afschrift te krijgen van het volledige dossier m.b.t. het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid (voortaan: het voorontwerp van ontslagdecreet).

Op 27 juli 2022 heeft ABB in antwoord hierop enkele stukken bezorgd aan ■■■. In die stukken werd melding gemaakt van een voorstel van ontslagregeling die door ABB werd ontworpen en dat werd besproken in een interkabinettenwerkgroep. Dit voorstel was echter niet bijgevoegd bij de stukken die aan ■■■ werden bezorgd.

Daarom vroeg verzoekster op 19 augustus 2022 aan ABB om een afschrift van dit voorstel. Op 23 augustus 2022 werd dit openbaarheidsverzoek afgewezen door ABB.

Op 13 september 2022 dienden ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing.

Het beroepschrift werd geregistreerd op 14 september 2022.

Op 12 oktober 2022 werd de beslissingstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot vijfenveertig kalenderdagen conform artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 19 augustus 2022.

De in beroep aangevochten beslissing van ABB van 23 augustus 2022 maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep d.d. 13 september 2022 werd tijdig ingediend en 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. Bestreden beslissing

ABB antwoordde op 23 augustus 2022 aan verzoekster het volgende:

'Ik heb uw vraag van 19 augustus II. om afschrift van het voorstel van ABB in het kader van het dossier van het ontslagdecreet goed ontvangen.

De aanvraag heeft echter betrekking op een bestuursdocument dat niet af of onvolledig is en vormt aldus een uitzondering op de openbaarheid van bestuur (artikel II.33, 2° Bestuursdecreet). De aanvraag voor inzage in het gevraagde document wordt bijgevolg afgewezen.'

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoekster gaat niet akkoord met de afhandeling van haar openbaarheidsverzoek en diende daarom beroep in bij de beroepsinstantie met de volgende argumenten:

Verzoekster acht het heel onwaarschijnlijk dat ABB een onafgewerkt document zou overmaken aan adviesbureaus. Het feit dat in het document m.b.t. de resultaten van de studieopdracht Steunpunt Burgerlijke (sic) Vernieuwing verwezen wordt naar het voorstel van ABB geeft ontegensprekelijk aan dat het document op tafel lag en deel uitmaakte van het volledige dossier. Bovendien blijkt dat sommige partijen er kennis van hebben kunnen nemen, maar anderen, zoals verzoekster, dan weer niet. Daaruit blijkt geenszins dat het om een document zou gaan dat niet af of onvolledig zou zijn. Dat wordt ook nergens onderbouwd. Het is ook onbegrijpelijk dat een dergelijk document onaf of onvolledig zou zijn, daar waar het de kern vormt van de besprekingen in een interkabinettenwerkgroep. Het lijkt veeleer te gaan om een selectieve vrijgave van het bewuste document, aldus verzoekster.

Verzoekster verwijst naar een e-mail van ABB van 26 april 2022 waaruit blijkt dat zij in het kader van een ander dossier wel alle stukken van ABB heeft verkregen. Verzoekster acht het dan ook zeer verdacht dat ABB er in het huidige dossier alles aan doet om het desbetreffende document niet aan verzoekster over te maken.

In het ministerieel besluit houdende de niet-goedkeuring van het besluit van de raad voor maatschappelijk welzijn van OCMW Antwerpen van 30 mei 2022 houdende de oprichting van de woonzorgvereniging 'Zorgbedrijf' heeft de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen Bart Somers zich geuit over financiële intransparantie waarbij wordt gesteld dat leden van de raad voor maatschappelijk welzijn niet over bijkomende informatie beschikten op het ogenblik dat ze moesten beslissen over de oprichting van de woonzorgvereniging.

Dit geldt tevens in de huidige situatie van verzoekster. Zolang zij niet over alle nodige documenten beschikt, kan zij onmogelijk starten met de bespreking van het voorontwerp van decreet tot wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, voor wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid. Ook de andere vakbonden volgen dit standpunt van verzoekster.

Gelet op de voormelde overwegingen kan de bestreden weigeringsbeslissing onmogelijk een verantwoording bieden om verzoekster de toegang te ontzeggen tot het bestuursdocument waarvan een afschrift werd gevraagd, aldus verzoekster.

3. Toelichting door ABB

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen heeft de beroepsinstantie ABB om een reactie gevraagd. ABB bezorgde de beroepsinstantie het gevraagde document en de volgende toelichting:

1. Situatieschets

De verzoekende partij [REDACTED] stelt in haar beroepschrift dat zij op 7 juli 2022 de openbaarheid vroeg in het kader van het voorontwerp van decreet ter wijziging van het Provinciedecreet van 9 december 2005 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur, wat betreft de beëindiging van de hoedanigheid van het statutaire personeelslid (verder: voorontwerp van ontslagdecreet), ter voorbereiding van de onderhandelingen over dit voorontwerp van decreet in het comité C1 op 24 augustus. In het kader hiervan werd het volledige (juridisch) dossier van het ontslagdecreet opgevraagd bij het Agentschap Binnenlands Bestuur. Deze stukken werden op 27 juli 2022 bezorgd aan [REDACTED].

Op 19 augustus heeft [REDACTED], op basis van het document van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (verder: SBV) dat op 27 juli 2022 bezorgd werd, een bijkomend document opgevraagd. In het document van SBV wordt verwezen naar een voorstel van ontslagregeling van het Agentschap Binnenlands Bestuur en [REDACTED] vroeg de openbaarheid hiervan. Dit verzoek tot openbaarheid werd op 24 augustus 2022 afgewezen omdat deze vraag betrekking heeft op een bestuursdocument dat nog niet af of onvolledig is (art. 11.33, 2°, Bestuursdecreet).

2. Link met onderhandeling in comité C1 en syndicaal statuut

Vooreerst wenst het Agentschap Binnenlands Bestuur meer duiding te geven bij het momentum van de vraag naar openbaarmaking.

De oorspronkelijke vraag naar openbaarmaking van het dossier is gesteld tijdens een vergadering van het comité C1 op 29 juni 2022 naar aanleiding van de agendering van het voorontwerp van ontslagdecreet met oog op onderhandelingen. Volgens de syndicale wetgeving wordt bij elke oproeping de documentatie gevoegd die voor de onderhandeling nuttig is (art. 27, 3^{de} lid koninklijk besluit 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel). Het gaat om de documentatie die rechtstreeks betrekking heeft op de

voorgenomen maatregelen. Met het oog op de onderhandelingen ontvangen de representatieve vakorganisaties alle nodige documentatie (art. 23, 2^{de} lid koninklijk besluit 28 september 1984).

In principe oordeelt de voorzitter welke documentatie nodig is, tenzij het reglement van orde daar specifieke bepalingen over heeft vastgesteld. Het intern reglement van het comité C1 bepaalt in artikel 12 enkel dat "De agenda wordt behoudens uitzonderlijke omstandigheden vergezeld van alle nuttige stukken ter voorbereiding van die vergadering. Wanneer alle delegaties instemmen, kan het secretariaat nog stukken nasturen." (zie in bijlage 2). Hiermee wordt bevestigd dat het de voorzitter is die oordeelt wat "nuttig" is. Op de vraag van [REDACTED] om ook de juridische onderbouw en analyse van het voorontwerp ter kennis te brengen, werd daarom niet ingegaan. Alle relevante informatie werd als documentatie bij het betreffende agendapunt gevoegd en bezorgd aan alle betrokken partijen.

[REDACTED] heeft zich dan beroept (sic) op de openbaarheid en hun prerogatief als vakorganisatie om alsnog inzage te krijgen in de onderzoeken/analyses die aan de oorsprong liggen van het gevoerde Vlaamse beleid. Artikel 12 van het koninklijk besluit van 28 september 1984 stelt namelijk dat de vakorganisaties op hun verzoek en tegen de kostprijs, de documentatie van algemene aard ontvangen die verband houdt met het ten aanzien van het personeel dat zij vertegenwoordigen gevoerde beleid, met uitsluiting van de stukken waarvan alleen ter plaatse inzage kan worden genomen. Nergens is bepaald wat die documentatie inhoudt, maar op de website van de Diensten van de Vlaamse Overheid gaat dit eerder over het beheer van personeel (<https://overheid.vlaanderen.be/personeel/regelgeving/prerogatieven-van-erkende-of-representatieve-vakorganisaties>). Dit is hier evenmin van toepassing aangezien er niet naar het personeelsbeheer werd gevraagd. Dit prerogatief staat ook los van het aangebrachte agendapunt omtrent het ontslagdecreet op het comité C1, waar de discussie om gaat, aangezien de vakbond weigert om dit agendapunt nog verder te bespreken zolang zij niet beschikken over alle stukken. Op basis van bovenstaande blijkt echter dat alle nuttige stukken hen bezorgd zijn geweest.

De vraag tot openbaarmaking lijkt daarom eerder op een vertragingsmanoeuvre in de onderhandelingen.

3. Onvolledig of niet af document en samenwerking met SBV

Het Agentschap Binnenlands Bestuur baseerde zich voor haar afwijzing van de vraag naar openbaarheid op het artikel 11.33, 2^o, van het Bestuursdecreet. Hierin wordt gesteld dat een vraag tot openbaarheid van bestuur mag afgewezen worden als het document waarover het gaat niet af of onvolledig is, tenzij het belang van de openbaarheid primeert.

De memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet geeft volgende toelichting bij deze uitzonderingsgrond: "Het ogenblik waarop het 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 gevraagde document, het zogenaamde 'voorstel van het Agentschap Binnenlands Bestuur', betreft een draft-tekstvoorstel voor een decretale aanpassing in het kader van een mogelijke nieuwe ontslagregeling. Het voorstel is een voorlopige versie die werd voorgelegd ter aftoetsing aan het SBV als klankbord om een eerste indruk te krijgen of een dergelijke beleidspiste in overeenstemming zou zijn met de doelstellingen uit het Regeerakkoord. Het document in kwestie heeft echter nog geen definitieve status verworven en dit wordt in de mail tot aftoetsing aan het SBV ook duidelijk aangegeven door het ABB zelf (zie in bijlage 3). Zo wordt aangegeven dat een eerder advies vanuit het SBV zelf nog niet verwerkt werd in het bezorgde tekstvoorstel en dat ook het ontslag om medische redenen ontbreekt. Het gaat aldus niet om een advies of nota die definitief af is en ondertekend is door de hiertoe bevoegde persoon.

Het bezorgen van dit niet-af-document aan het SBV moet gekaderd worden in de beheersovereenkomst die met het steunpunt gesloten werd. In de meerjarenplanning werd als een van de projecten het nieuwe kaderbesluit voor de rechtspositie van het lokaal overheidspersoneel opgenomen (onderzoekslijn 2). In het kader hiervan wil het SBV de opmaak van een nieuw kaderbesluit voor de rechtspositie van het lokaal overheidspersoneel wetenschappelijk voeden en het besluitvormingsproces als onafhankelijk klankbord mee faciliteren. Het voorleggen van een van de beleidsopties omtrent het ontslag van statutairen moet aldus gekaderd worden in de klankbord-rol die het SBV op zich neemt.

Het gaat dus geenszins om een studieopdracht die werd uitgevoerd door het SBV, noch werden aan hen definitieve stukken bezorgd, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij aangeeft in haar beroepschrift. In het kader van een beleidsproject worden verschillende beleidsopties en tekstvoorstellen voorbereid en aangeleverd vanuit de administratie. Het tekstdocument dat aan SBV werd bezorgd was een van de verschillende pistes die bekeken werden en was aldus ook niet definitief. Het uiteindelijke definitieve stuk is de beleidsoptie die door de Vlaamse Regering als voorontwerp van decreet een eerste maal principieel werd goedgekeurd op de Vlaamse Regering van 20 mei 2022 en reeds aan de verzoekende partij bezorgd werd in het kader van de onderhandelingen van het comité C1. Het door [REDACTED] gevraagde document heeft echter geen definitief status verkregen en is niet ondertekend geweest door de hiertoe bevoegde persoon.

Daarnaast haalt de verzoekende partij aan dat het voor haar in de huidige situatie onmogelijk zou zijn om de onderhandelingen over het voorontwerp van ontslagdecreet te laten aanvatten in het comité C1. Zoals reeds eerder werd aangehaald is het echter de voorzitter van het comité C1 die, op grond van de syndicale wetgeving, oordeelt welke documentatie er nodig is voor een dergelijke bespreking. In het kader hiervan werd geoordeeld dat het gevraagde stuk niet nuttig is in het kader van de onderhandelingen (zie punt 2). Het gevraagde document betreft namelijk een van de vele tekstvoorstellen van een beleidsoptie die in het kader van een besluitvormingsproces ontwikkeld worden.

Het kan aldus moeilijk beargumenteerd worden dat het in het kader van een onderhandeling, als een van de vele stappen in een besluitvormingstraject, van algemeen belang is dat de vakorganisaties ter voorbereiding van de onderhandelingen in het comité C1 alle mogelijke voorbereidende beleidsopties en -voorstellen ontvangen.

Net zoals in andere beleidstrajecten is het gevraagde stuk een aanzet van een beleidsoptie die niet af is aangezien er door de Vlaamse Regering voor gekozen werd om een andere beleidspiste te volgen. Het gevraagde document is aldus nog niet af, noch juridisch sluitend, en het openbaar maken van het gevraagde stuk heeft bijgevolg geen meerwaarde voor het algemeen belang.

Tot slot zou het openbaar maken van het gevraagde document een voorafname zijn op de nog lopende onderhandelingen omtrent dit thema. Het gevraagde document is sinds de bezorging aan SBV en de hieruit volgende feedback nog verder onderzocht geweest en kan, indien nodig, als bijkomende beleidspiste nog

verder juridisch uitgewerkt worden in het kader van de nog lopende onderhandelingen tussen de vakorganisaties en de Vlaamse Regering in het comité C1.

Omwille van de nog lopende onderhandelingen over het voorontwerp van decreet, is het niet opportuun of in het algemeen belang om het gevraagde document, met aanzet van een niet-af beleidsvoorstel, reeds openbaar te maken gezien de onderhandelingen die de Vlaamse Regering over dit voorontwerp nog wenst te voeren met de vakorganisaties. Het opgevraagde stuk is aldus nog steeds aan verandering onderhevig en kan nog verder ontwikkeld worden in het kader van het verdere verloop van dit beleidstraject rond ontslag. Het gevraagde voorstel is bijgevolg dus niet juridisch sluitend, mogelijk nog veranderlijk en niet af waardoor het niet geschikt is voor openbaarheid.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

Vooreerst is de beroepsinstantie, op basis van de toelichting van ABB, van oordeel dat het gevraagde document effectief een document is dat niet af is.

Het gaat om een niet-ondertekend en niet gedateerd tekstvoorstel voor het ontwerp van decreet, waarvan bijvoorbeeld ook de artikelnummers nog niet vastgelegd zijn. Dat het een nog niet afgewerkt document is, blijkt ook duidelijk uit de begeleidende mail waarmee het document door de medewerkers van ABB aan het SBV werd bezorgd, en die de beroepsinstantie ook heeft kunnen inkijken. Hierin staat inderdaad vermeld dat een bepaald advies er nog niet in verwerkt is, en dat het ontslag om medische redenen er voorlopig uitgehaald is.

Uit de toelichting blijkt dat men deze draft voor feedback aan het SBV bezorgde, zodat logischerwijze gesteld kan worden dat dit nog niet de definitieve versie van het document was. Het document kan ook niet beschouwd worden als het definitieve beleidsvoorstel dat door de administratie aan de minister en/of de Vlaamse Regering werd bezorgd voor goedkeuring.

Conform artikel II.33 2° Bestuursdecreet kan een document dat onvolledig of niet af is, afgeschermd worden van de openbaarheid tenzij het belang van de openbaarheid primeert. Er dient dus een belangenafweging te gebeuren.

De beroepsinstantie stelt vast dat ABB in haar oorspronkelijke weigeringsbeslissing deze belangenafweging niet gemaakt heeft. In zijn toelichting aan de beroepsinstantie geeft ABB wel argumenten waarom het belang van de openbaarheid volgens ABB hier niet doorweegt.

Verzoekster voert aan dat zij het gevraagde document nodig heeft om een geïnformeerd oordeel te kunnen vormen over het huidige ontwerp van ontslagdecreet. De beroepsinstantie stelt vast dat het momenteel voorliggend ontwerp van ontslagdecreet, zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 mei 2022, en waarover de thans lopende onderhandelingen gaan, inhoudelijk helemaal niet hetzelfde is als het document waarvan de openbaarheid gevraagd wordt. Het gaat om een eerdere piste om de ontslagregeling vast te leggen, die nadien blijkbaar verlaten is en nooit (principieel) werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

De onderhandelingsplicht over onder meer het administratief statuut van het overheidspersoneel is een substantiële vormvereiste (RvS nr. 234.608 van 2 mei 2016). Het spreekt voor zich dat de vakorganisaties slechts volwaardig kunnen deelnemen aan dergelijke onderhandelingen indien zij daarvoor beschikken over alle nodige informatie om hun standpunt te kunnen vormen. Verzoekster haalt naar analogie het dossier aan waarin de minister van binnenlands bestuur een niet-goedkeuringsbesluit nam mede op basis van het feit dat de gemeenteraadsleden niet over alle informatie met betrekking tot het dossier beschikten.

Met betrekking tot de onderhandelingen tussen overheid en vakorganisaties over voorgenomen beleidsmaatregelen m.b.t. het overheidspersoneel, verwijst ABB naar art. 27, 3^{de} lid koninklijk besluit 28 september 1984 tot uitvoering van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel. Deze bepaling luidt: 'Bij elke oproeping wordt de documentatie gevoegd die voor de onderhandeling nodig is.'

Hieruit en uit het feit dat de onderhandelingen een substantiële vormvereiste zijn, leidt de beroepsinstantie af dat het feit dat vakorganisaties voldoende geïnformeerd kunnen onderhandelen, van groot openbaar belang is. In principe is het volgens de beroepsinstantie daarom niet ondenkbeeldig dat in dit kader ook 'onaffe' documenten dermate belangrijk zijn om afdoende geïnformeerd aan de onderhandelingen te kunnen deelnemen, en dat dit belang dan doorweegt tegenover het feit dat de documenten nog onvolledig zijn.

In casu echter heeft de beroepsinstantie vastgesteld dat verzoekster wel de documenten m.b.t. de uiteindelijk door de Vlaamse Regering gekozen piste heeft ontvangen. Het thans gevraagde document houdt hier op het eerste zicht weinig verband mee, vermits het nu juist een totaal andere piste behelst, die al verlaten werd. De beroepsinstantie heeft geen kennis van rechtspraak (van de Raad van State) m.b.t. onderhandelingen waarin dergelijke documenten m.b.t. eerdere, verlaten pistes van de overheid niet werden bezorgd aan de vakorganisaties, en is bijgevolg van oordeel dat ze in alle redelijkheid kan aannemen dat het thans opgevraagde document niet van een zodanig groot openbaar belang is dat het ondanks de onaffe status ervan toch moet worden openbaar gemaakt. Ook verzoekster geeft hiervoor geen concrete argumenten.

Het beroepschrift wordt dan ook als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 13 september 2022 tegen de weigeringsbeslissing van het Agentschap Binnenlands Bestuur d.d. 23 augustus 2022 wordt als **ontvankelijk doch ongegrond** beschouwd.

Brussel, 25 oktober 2022

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter