

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/2023/133

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 8 maart 2023 dienden ■■■ (hierna vermeld als: verzoekers), een verzoek in bij de gemeente Kapelle-op-den-Bos om een afschrift te bekomen van een 30-tal documenten met betrekking tot enerzijds de van de openbare weg afgesloten grondstrook in eigendom van de gemeente gelegen rechts naast het perceel van verzoekers en anderzijds de gemeenteweg "Kasteel", gelegen links naast het perceel van verzoekers.

Op 3 april 2023 beantwoordden verzoekers het verzoek van de gemeente tot precisering van het oorspronkelijke verzoek.

Op 21 april 2023 willigt de gemeente het verzoek gedeeltelijk in en bezorgt verzoekers een aantal van de gevraagde documenten.

Op 21 mei 2023 dienden verzoekers beroep in bij de beroepsinstantie tegen de beslissing van de gemeente Kapelle-op-den-Bos. Dit beroep werd geregistreerd op 22 mei 2023.

Op 20 juni 2023 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het gepreciseerde verzoek dateert van 3 april 2023.

De beslissing van de gemeente Kapelle-op-den-bos dateert van 21 april 2023. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepschrift van verzoekers d.d. 21 mei 2023 is **tijdig** ingediend.

In het gepreciseerde verzoek vragen verzoekers, naast documenten met betrekking tot de exacte ligging, ook nog *“wat is volgens de gemeente de exacte ligging van gemeenteweg “Kasteel”?”*

De gemeente stelt in haar toelichting dat verzoekers met deze vraag een reactie of standpunt trachten uit te lokken van de gemeente met betrekking tot een hangende discussie omtrent de grondstrook in gemeentelijke eigendom die zich rechts van hun woning bevindt en anderzijds het gebruik van de gemeenteweg aan de linkerkant van hun woning.

De beroepsinstantie is van oordeel dat een vraag om uitleg onontvankelijk is wanneer ze peilt naar de verantwoording van een volgens de verzoekers foutieve handelswijze van de betreffende overheid. Dit is in casu ontegensprekelijk het geval, nu verzoekers -minstens impliciet- trachten om van de gemeente een standpunt in de ene of andere zin uit te lokken.

Een dergelijk verzoek is naar het oordeel van de beroepsinstantie dan ook geen verzoek tot openbaarheid van bestuur zoals gedefinieerd door het Bestuursdecreet. Een openbaarheidsverzoek heeft immers betrekking op bestuursdocumenten, d.w.z. informatie die gematerialiseerd is in een drager, waarvan inzage, afschrift en uitleg kan gevraagd worden.

In casu hebben verzoekers geen inzage, afschrift of uitleg van een bestuursdocument gevraagd, maar een informatieve vraag gesteld betreffende het beleid dat de gemeente Kapelle-op-den-Bos voert inzake de gemeenteweg “Kasteel”. De beroepsinstantie is niet bevoegd voor klachten tegen het niet beantwoorden van informatieve vragen door overheidsinstanties. Bijgevolg dient het beroep met betrekking tot voormelde informatieve vraag dan ook als **onontvankelijk** te worden beschouwd.

Het beroepschrift is voor de overige punten **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. Het verzoek

Per schrijven van 8 maart 2023 stelden verzoekers volgende vragen aan de gemeente Kapelle-op-den-Bos inzake de toegangswegen tot het achtergelegen kasteel te Ramsdonk :

“1.1. Rooilijnplan. Het Gemeentewegendecreet van 3 mei 2019 bepaalt dat elke gemeente verplicht is om een rooilijnplan op te stellen voor alle wegen die behoren tot het gemeentewegennet. Dit plan moet opgemaakt worden vóór het inrichten van de weg. Het rooilijnplan moet ter inzage worden gelegd voor het publiek en er moeten inspraakmogelijkheden zijn voor de betrokkenen.

1.1.1. Graag afschrift van het rooilijnplan voor de gemeenteweg “Kasteel” – dewelke pas voor het eerst werd ingericht met een straatnaam(bord) in de lente van 2022.

1.1.2. Graag afschrift van de bewijsstukken die aantonen dat de gemeente haar wettelijke verplichtingen heeft nageleefd bij het opstellen van het rooilijnplan.

1.1.3. In het bijzonder vragen wij bewijs van (i) de inspraakmogelijkheden en (ii) van de besluiten van de gemeenteraad.

1.2. Straatnaam. Bij het vaststellen en wijzigen van (nieuwe) straatnamen dient de gemeente de geijkte procedures te volgen (zie o.a. het decreet van 28 januari 1977 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur).

1.2.1. In het bijzonder vragen wij bewijs van (i) de inspraakmogelijkheden en van (ii) de relevante besluiten van de gemeente.

1.2.2. Graag vernemen wij ook de exacte datum waarop de gemeente is overgegaan tot plaatsing van het straatnaambord “Kasteel” (lente 2022) en de interne documenten die aan die plaatsing zijn voorafgegaan (e-mails, notulen, besluiten, instructies...) van volgend(e) bestuursdocument(en)

1.3. Stratenplan. In het gemeentelijk infoblad ‘Infokanaal’, editie januari 2022, werd een bewaarkatern ‘stratenplan 2022’ gepubliceerd. Opmerkelijk: “Kasteel” wordt wel vermeld in de straatnamenlijst, maar wordt niet afgebeeld op het stratenplan zelf. De kaart bevat ter hoogte van onze woning (vak B3) geen enkele weergave van de weg “Kasteel”.

1.3.1. Kan u ons alle documenten bezorgen die betrekking hebben op de totstandkoming van dit stratenplan en de publicatie ervan in het gemeenteblad, in het bijzonder de straten in vak B3 (voorbereidende studies, interne mails, notulen, besluiten, instructies, communicatie naar de uitgever...).

1.4. Ligging algemeen – Onverminderd voorgaande vragen, graag alle (andere) relevante plannen of bestuursdocumenten ter staving van het volgende: 1.4.1. het tracé van de (nieuwe) gemeenteweg “Kasteel”

1.4.2. exacte afmetingen (lengte en breedte) en eindpunten

1.4.3. de weergave van de kadastrale percelen waarop deze weg zich uitstrekt

1.4.4. de gemeentelijke rooilijnplannen waarin de ligging en breedte van gemeentewegen “De Beughemlaan”, “Oudemanstraat” en “Stichelaarstraat” is vastgelegd (dewelke kennelijk alle drie grenzen aan gemeenteweg “Kasteel”).

1.5. Procedureregels van het gemeentewegendecreet omtrent de aanleg, wijziging, verplaatsing of opheffing van gemeentewegen

Werden deze regels gerespecteerd? Ter verificatie, graag afschrift van:

1.5.1. het gemeentelijk beleidskader in de zin van art 6 van gemeentewegendecreet, inclusief het afwegingskader dat de gemeente Kapelle-op-den-Bos hanteert voor wijzigingen aan het netwerk van gemeentewegen.

1.5.2. de stukken waaruit blijkt dat het lokaal bestuur, bij opstellen van het gemeentelijk beleidskader, de procedurele bepalingen heeft gevolgd van artikel 6-7 van het Gemeentewegendecreet.

1.5.3. de beslissing van de gemeenteraad tot aanleg, wijziging, verplaatsing en/of opheffing van de gemeenteweg “Kasteel”, in het bijzonder wat betreft de circa eerste 50 meter van de gemeenteweg “Kasteel” vanaf de Beughemlaan tot aan de Hagelboombeek

1.5.4. de stukken waaruit blijkt dat het lokaal bestuur, bij de aanleg, wijziging, verplaatsing en/of opheffing van (delen van) de gemeenteweg “Kasteel”, de procedurele bepalingen heeft gevolgd van artikel 8-19 van het Gemeentewegendecreet.

1.5.5. de stukken waaruit blijkt dat het lokaal bestuur, bij opheffing van (delen van) de gemeenteweg “Kasteel”, de procedurele bepalingen heeft gevolgd van artikel 20-23 van het Gemeentewegendecreet.

2. Het openbaar karakter van de weg gelegen op het nummerloos perceel. In uw verweernota van 29 december 2021 argumenteerde u dat het nummerloos perceel als kadastraal onderdeel van De Beughemlaan deel uitmaakt van het openbaar domein. De Provincie-Vlaams Brabant bevestigde in haar besluit van 13 januari 2022 (OMV_2021014899) dat het perceel deel uitmaakt van het openbaar domein. Dat was ook één van de redenen waarom de vergunningsaanvraag werd geweigerd: een afsplitsing van het openbaar domein zou een verplaatsing van de rooilijn impliceren, waarvoor een gemeenteraadsbeslissing nodig is. Het is daarom inconsistent dat u in uw weigeringsbesluit van 19 oktober 2022 argumenteert dat de weg op het nummerloos perceel geen openbaar karakter zou hebben. Het openbare karakter van een weg wordt immers bepaald door

- de bestemming ervan en niet door de toegankelijkheid op een bepaald moment. Als de zijweg nog steeds bestemd is voor openbaar gebruik, dan blijft het een openbare weg, ook al kan het publiek of voertuigenverkeer er niet altijd onbelemmerd gebruik van maken (zie ook parlementaire voorbereiding Gemeentewegendecreet).
- 2.1. Graag afschrift van het besluit van de gemeenteraad tot verplaatsing van de rooilijn en afsplitsing van het openbaar domein.
 - 2.2. Graag afschrift van het besluit tot herbestemming / reffectatie van het kwestieuze perceel.
 3. Het openbaar karakter van de weg gelegen op perceel A113a. In uw verweernota van 29 december 2021 argumenteerde u dat de 'overige, overgrote zate van de dreef zich situeerde op 'kadastraal perceel 113/A, lopende tot en langsheen het kasteeldomein'. Naar ons begrip is deze zate thans (onbetwist) eigendom van de kasteelenaars, maar doet dat geen afbreuk aan het openbaar karakter van de betreffende gemeenteweg(en) die zich situeren op perceel A113/a – behoudens andersluidende gemeentebesluiten.
 - 3.1. Graag afschrift van het besluit van de gemeenteraad tot verplaatsing van de rooilijn en afsplitsing van het openbaar domein.
 - 3.2. Graag afschrift van het besluit tot herbestemming / reffectatie van perceel A113/a.
 4. De eigendom het nummerloos perceel en van de poort daarop - De Provincie oordeelde op 13 januari 2022 (OMV_2021014899) dat er betwisting is over het eigendomsstatuut van het perceel en dat het noodzakelijk is om dit eerst uit te klaren alvorens te kunnen verkavelen'.
 - 4.1. Welke de stappen heeft de gemeente sindsdien ondernomen om de eigendomsbetwisting van het perceel uit te klaren? Graag afschrift van de relevante documenten (interne mails, beslissingen, instructies, adviezen, externe communicaties,...)
 - 4.2. Wie is eigenaar van de poort en waaruit zou dat blijken? Graag afschrift van titel, vergunning,... of andere relevante stukken.
 5. Buurtwegen 12, 13, 58 en de Raad van State - de verlegging van de rooilijnen van buurtwegen 12 en 13 is voorwerp van betwisting voor de Raad van State. Dit blijkt uit de besluitenlijst van de gemeenteraad en van het College van Burgemeester en Schepenen.
 - 5.1. Graag een kopie van de procedurestukken en de gehanteerde stavingstukken door de betrokken partijen.
 6. Varia
 - 6.1. Graag afschrift van de vergunning of het (politie)reglement via hetwelk de plaatsing van de poort zou zijn toegestaan op de openbare weg ter hoogte van het nummerloos perceel (kadastraal onderdeel van De Beughemlaan)
 - 6.2. Indien er geen gepaste vergunning of reglementaire uitzondering zou bestaan: graag afschrift van de handhavingsmaatregelen die de gemeente heeft ondernomen om de vrije doorgang te (doen) herstellen.
 - 6.3. Nu er blijkbaar geen vergunning bestaat voor de sluipteg links naast onze woning: graag afschrift van de handhavingsmaatregelen die de gemeente dienaangaande heeft ondernomen.
 - 6.4. U gaf aan dat u zich voor uw antwoorden baseerde op het advies van externe experts en advocaten. Mogelijk werd u verkeerd geadviseerd of werd advies verkeerd geïnterpreteerd. Graag afschrift van alle externe adviezen waarop u zich sedert juni 2022 baseert.
 - 6.5. Graag afschrift van alle interne documenten (mails, ontwerpen, notulen, beslissingen, instructies) van de gemeentelijke diensten en het lokaal bestuur die aan de basis lagen van alle antwoorden en reacties die wij sedert juni 2022 hebben mogen ontvangen inzake de discussie over het straatnaambord 'Kasteel'.
 - 6.6. Tijdens bespreking in oktober 2021 meldde de Burgemeester dat de geschatte verkoopwaarde van het nummerloos perceel (207.000 euro) op dat moment reeds was opgenomen in de (meerjaren)begroting. Graag afschrift van de relevante beslissingen en begrotingsdocumenten omtrent die boeking."

Op 27 maart 2023 verzocht de gemeente Kapelle-op-den-Bos het verzoek voor volgende punten nader te preciseren : 1.2.2, 1.3.1 , 1.4, 4.1, 6.5 en 6.6.

Verzoekers gaven per schrijven van 3 april 2023 volgende precisering voor de gevraagde punten :

Initiële vraag:

1.2. Straatnaam. Bij het vaststellen en wijzigen van (nieuwe) straatnamen dient de gemeente de geijkte procedures te volgen (zie o.a. het decreet van 28 januari 1977 en het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur). -- 1.2.2. Graag vernemen wij de exacte datum waarop de gemeente is overgegaan tot

plaatsing van het straatnaambord "Kasteel" (lente 2022) en de interne documenten die aan die plaatsing zijn voorafgegaan (e-mails, notulen, besluiten, instructies,...).

Precisering

Vraag om informatie: op welke datum werd het straatnaambord geplaatst? Het betreft een datum in de lente van 2022, vermoedelijk in mei 2022.

Vraag om documenten: graag afschrift van de interne documenten die direct of indirect te maken hebben met de beslissing tot plaatsing van het straatnaambord "Kasteel" en de concrete uitvoering van die beslissing. Onze inschatting is dat deze documenten dateren uit de periode januari 2022 – mei 2022, en zich situeren bij medewerkers binnen afdelingen Omgeving, Mobiliteit en/of Technische Dienst. Concreet denken wij onder meer aan:

1. de bestelling bij de leverancier voor straatnaambord 'Kasteel' (aankooporder, e-mails tussen gemeente en leverancier omtrent die bestelling);
2. de interne instructie(s) van de bevoegde leidinggevende(n) aan de bevoegde aankoper(s) om die bestelling te plaatsen;
3. de interne instructies van de bevoegde leidinggevende(n) aan de uitvoerende arbeiders om dat bord te plaatsen op de locatie waar het zich nu bevindt;
4. interne mails, adviezen, nota's, notulen of andere beleidsdocumenten die direct of indirect verband houden met de beslissing en instructie om dat bord specifiek op de huidige locatie te plaatsen;
5. Mails, berichten en/of beslissingen in dit verband van en/of naar de diensthoofden, bevoegde schepen (Mobiliteit) en burgemeester (Omgeving).

Initiële vraag:

1.3. Stratenplan. In het gemeentelijk infoblad 'Info Kanaal', editie januari 2022, werd een bewaarkatern 'stratenplan 2022' gepubliceerd. Opmerkelijk: "Kasteel" wordt wel vermeld in de straatnamenlijst, maar wordt niet afgebeeld op het stratenplan zelf. De kaart bevat ter hoogte van onze woning (vak 83) geen enkele weergave van de weg "Kasteel".

1.3.1 Kan u ons alle documenten bezorgen die betrekking hebben op de totstandkoming van dit stratenplan en de publicatie ervan in het gemeenteblad, in het bijzonder de straten in vak 83 (voorbereidende studies, interne mails, notulen, besluiten, instructies, communicatie naar de uitgever,...).

Precisering

Vraag om documenten: Onze inschatting is dat deze documenten dateren uit de periode september 2021 – januari 2022 en zich situeren bij de afdelingen Omgeving, Mobiliteit, en/of Technische Dienst. Concreet wensen wij afschrift te bekomen van:

1. Studies en/of voorbereidingen die direct of indirect verband houden met de publicatie van het stratenplan in Info Kanaal januari 2022 - vermoedelijk bevinden deze documenten zich bij de afdeling Omgeving, Mobiliteit en/of Technische dienst.
2. Studies en/of voorbereidingen door externe firma's aan wie dit werk eventueel wordt uitbesteed en de eventuele communicaties daarover tussen gemeente en de externe firma;
3. de bestelling bij de drukker voor het stratenplan (ontwerp, drukproef, goedkeuring);
4. de interne instructie(s) van de bevoegde leidinggevende(n) aan de bevoegde medewerkers om die bestelling te plaatsen;
5. Mails, berichten en/of beslissingen in dit verband van en/of naar de diensthoofden, bevoegde schepen (Mobiliteit) en burgemeester (Omgeving).

Initiële vraag:

1.4. Ligging algemeen - Onverminderd voorgaande vragen, graag alle (andere) relevante plannen of bestuursdocumenten ter staving van het volgende:

1.4.1. het tracé van de (nieuwe) gemeenteweg "Kasteel"

1.4.2. exacte afmetingen (lengte en breedte) en eindpunten

1.4.3. de weergave van de kadastrale percelen waarop deze weg zich uitstrekt

1.4.4. de gemeentelijke rooilijnplannen waarin de ligging en breedte van gemeentewegen 'De Beughemlaan', 'Oudemanstraat' en 'Stichelaarstraat' is vastgelegd (dewelke kennelijk allé drie grenzen aan gemeenteweg 'Kasteel').

Precisering

Vraag om informatie: wat is volgens de gemeente de exacte ligging van gemeenteweg "Kasteel"? Met vermelding van de exacte afmetingen (lengte en breedte) en eindpunten (punten waar deze gemeenteweg grenst aan andere gemeentewegen zoals De Beughemlaan, de Oudemanstraat en de Stichelaarstraat).

Vraag om documenten: namelijk afschrift van de documenten (bronnen) waarop de gemeente haar standpunt baseert voor het bepalen van de ligging van gemeenteweg "Kasteel" en waarop deze weg is afgebeeld (Kadastrale plannen, Atlas der Buurtwegen, Grootchalig Referentiebestand,...).

Onze assumptie is dat de gemeente zich daarover een standpunt heeft gevormd in de periode januari 2020 - oktober 2022, en dat analyses, adviezen, nota's en/of bronnenverslagen zich situeren bij de afdelingen Omgeving, Mobiliteit en/of Technische Dienst.

Initiële vraag:

4. De eigendom het nummerloos perceel en van de poort daarop. De Provincie oordeelde op 13 januari 2022 (OMV _2021014899) dat er betwisting is over het eigendomsstatuut van het perceel en dat het noodzakelijk is om dit eerst uit te klaren alvorens te kunnen verkavelen.

4.1. Welke de stappen heeft de gemeente sindsdien ondernomen om de eigendomsbetwisting van het perceel uit te klaren? Graag afschrift van de relevante documenten (interne mails, beslissingen, instructies, adviezen, externe communicaties,...)

Precisering

Vraag om informatie: is er enige vooruitgang te melden omtrent het eigendomsdispuut sinds januari 2022? Zo ja: welke concrete ontwikkelingen?

Vraag om documenten. Indien er ontwikkelingen zijn geweest: graag afschrift van de documenten die die ontwikkelingen staven. In de hypothese dat er intussen een gerechtelijke escalatie is geweest om dit dispuut te beslechten, verzoeken wij afschrift van de procedurestukken. Een andere hypothese is dat er regelingsgesprekken worden gevoerd, in welk geval wij afschrift verzoeken van de concrete voorstellen, communicaties of andere relevante documenten aangaande die regelingsgesprekken. Onze inschatting is dat dergelijke documenten zich zouden situeren in de periode vanaf januari 2022 tot heden.

Initiële vraag

6.5. Graag afschrift van alle interne documenten (mails, ontwerpen, notulen, beslissingen, instructies) van de gemeentelijke diensten en het lokaal bestuur die aan de basis lagen van alle antwoorden en reacties die wij sedert juni 2022 hebben mogen ontvangen inzake de discussie over het straatnaambord 'Kasteel'.

Precisering

Vraag om documenten: Wij wensen afschrift te ontvangen van alle interne voorbereidende documenten die aan de basis lagen van alle schriftelijke communicaties die wij sedert juni 2022 hebben mogen ontvangen aangaande ons protest tegen de plaatsing van straatnaambord 'Kasteel'. In die communicaties werd door uw diensten vaak in algemene termen verwezen naar "overleg", "analyse", "onderzoek" of 'bespreking' binnen de gemeentelijke diensten.

Wij viseren alle documenten die direct of indirect verband houden met die analyses, onderzoeken en besprekingen. Onze inschatting is dat deze documenten zich (hoofdzakelijk) situeren binnen de afdelingen Omgeving, Mobiliteit en/of Technische Dienst.

Concreet vragen wij de documenten ter staving van de analyses, voorbereidingen, besprekingen en/of onderzoeken die verband houden met volgende communicaties:

1. de email van [REDACTED], 16 juni 2022, 11:01, "Vraag mbt recent geplaatst straatnaambord 'Kasteel'"
2. de email van [REDACTED], 28 juni 2022, 16:06 'Vraag mbt recent geplaatst straatnaambord "Kasteel"'
3. de email van [REDACTED], 2 september 2022, 11:31, "Vraag mbt recent geplaatst straatnaambord 'Kasteel'"
4. de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, 19 oktober 2022

Eveneens gevraagd: afschrift van notulen, verslagen, andere documenten ter staving van:

5. het overleg binnen het college van burgemeester en schepenen zoals werd aangekondigd in de email van ■■■ d.d. 5 juli 2022, 11:01, 'Vraag mbt recent geplaatst straatnaambord "Kasteel"
6. het overleg binnen het college van burgemeester en schepenen zoals werd aangekondigd in de email van ■■■ d.d. 29 november 2022

Initiële vraag

6.6. Tijdens bespreking in oktober 2021 meldde de burgemeester dat de geschatte verkoopwaarde van het nummerloos perceel (207.000 euro) op dat moment reeds was opgenomen in de (meerjaren)begroting. Graag afschrift van de relevante beslissingen en begrotingsdocumenten omtrent die boeking.

Precisering

Vraag om documenten. Wij wensen afschrift te bekomen van de (delen van de) onderlijnde documenten (waar het bedrag van deze waardering werd geboekt):

Op instructie van de gemeente heeft landmeter ■■■ op 14 april 2020 een schattingsverslag opgemaakt waarin het nummerloos perceel werd gewaardeerd op een venale waarde van 207.000 euro. Aangezien de burgemeester ons in oktober 2021 meldde dat dit bedrag reeds was opgenomen in de (meerjaren)begroting, gaan wij ervan uit dat dit bedrag is terug te vinden in o.a. het jaarplan van 2020, 2021 2022.

In de mate dat er over dit bedrag ook verdere info is vermeld in de strategische nota of de financiële nota van het meerjarenplan, viseren wij ook die nota's. in de mate dat er direct of indirect verdere context zou worden geboden bij deze inkomensbron (verkoop van het kwestieuze perceel) via andere gerelateerde begrotingsdocumenten, verzoeken wij ook daarvan kopie.

2. De bestreden beslissing

Bij haar beslissing van 21 april 2023 bezorgde de gemeente Kapelle-op-den-Bos verzoekers een afschrift van de gevraagde documenten onder punt 1.2.1, 1.2.3, 1.3.1, 1.3.3, 1.3.4, 1.4 (deels), 4.1 (deels), 5.1, 6.1 en 6.6 (deels) en gaf de gemeente uitleg bij het gevraagde onder 1.2 en 4.1.

De gemeente meldde dat de overige vragen om uitleg onder punten 1.4, 1.5 en 4.2 geen verband houden met bestaande bestuursdocumenten en om deze reden niet kunnen worden beantwoord.

De gevraagde afschriften van volgende bestuursdocumenten werden geweigerd omdat het eveneens onbestaande documenten betreft : 1.1.1, 1.1.2, 1.1.3, 1.2.2, 1.2.4, 1.2.5, 1.3.2, 1.3.5, 1.4 (overige), 1.5.1, 1.5.2, 1.5.3, 1.5.4, 1.5.5, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 4.1 (deels), 4.2, 6.2, 6.3, 6.5.1 en 6.6 (overige).

De onder punten 4.1 (overige), 6.4 en 6.5.4 gevraagde documenten werden geweigerd omwille van het beroepsgeheim van advocaten.

Het gevraagde onder de punten 6.5.2, 6.5.3, 6.5.5 en 6.5.6 werd door de gemeente Kapelle-op-den-Bos afgewezen omdat de desbetreffende bestuursdocumenten betrekking hebben op interne communicatie betreffende de lopende betwisting met verzoekers omtrent de toegang vanaf de openbare weg tot het achterliggend kasteeldomein ter hoogte van hun woning. Het belang van de interne besprekingen en standpuntuitwisseling weegt dan ook op tegen het belang van de openbaarmaking, aldus de gemeente.

3. Inhoud van het beroepschrift

Verzoekers gaan in beroep tegen de beslissing van de gemeente Kapelle-op-den-Bos inzake volgende punten: 1.4, 6.4, 6.5.1 t.e.m.6.5.6.

De bewering van de gemeente dat er geen (overige/andere) documenten zouden bestaan met betrekking tot de exacte ligging van de gemeenteweg “Kasteel” kan door beroepers niet worden bijgetreden. Beroepers verwijzen hiervoor naar het feit dat het gemeentebestuur in 2022 het formeel verzoek van beroepers tot het openstellen van de weg gelegen rechts van hun woning heeft afgewezen met de woorden “*na grondig onderzoek en overleg met zowel interne als juridische diensten*”. Dit impliceert het bestaan van gerelateerde bestuursdocumenten.

Inzake de afwijzing van de openbaarmaking van de gevraagde externe adviezen op grond van de geheimhoudingsplicht van advocaten argumenteren beroepers dat hun recht grondwettelijk is verankerd en dat de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie primeert als *lex specialis* op de algemene openbaarheidswet van 11 april 1994 (decreet). Beroepers verwijzen hierbij naar de definitie van milieu-informatie zoals opgenomen in voormeld decreet van 1994 en stellen dat de weigeringsbeslissing van de gemeente niet is gemotiveerd en zo ten onrechte impliciet door de gemeente wordt aangenomen dat de gevraagde documenten geen betrekking hebben op milieu-informatie.

Nu volgens beroepers vaststaat dat de gevraagde documenten verband houden met het beheer, de vrijwaring, de aanleg, de wijziging, verplaatsing en opheffing van gemeentewegen in de zin van het decreet houdende de gemeentewegen van 03 mei 2019 en van de beginselen van goede ruimtelijke ordening bevatten deze milieu-informatie. De openbaarheid van de gevraagde documenten, nu deze milieu-informatie betreffen, kan naar mening van beroepers niet geweigerd worden op grond van de in artikel 6, § 2, 2°, van de openbaarheidswet van 11 april 1994 juncto artikel 458 van het Strafwetboek voorziene geheimhoudingsverplichting, die een niet in de wet van 5 augustus 2006 voorziene verplichte en absolute weigeringsgrond betreft.

Tot slot kan de uitzonderingsgrond van de interne communicatie niet van toepassing zijn aangezien naar mening van beroepers in casu wel degelijk een openbaar belang gemoeid is met de openbaarmaking van de gevraagde communicatie. Dat openbaar belang blijkt volgens beroepers uit het feit dat de betrokken documenten betrekking hebben op het beheer, de vrijwaring, de aanleg, de wijziging, verplaatsing en opheffing van gemeentewegen in de zin van het decreet houdende de gemeentewegen van 3 mei 2019. Beroepers zijn van oordeel dat naast hun privaat belang als naburen van de bewuste gemeenteweg het beheer van het gemeentelijk wegennet en de openbare weg per definitie het algemeen belang van alle burgers raakt (m.n. art. 4 Gemeentewegendecreet: “wijzigingen van het gemeentelijk wegennet staan steeds ten dienste van het algemeen belang” en Cass. 10 april 1969 : “De openbare weg is de weg die voor het openbaar gebruik van alle burgers, inwoners of niet van de gemeente, bestemd is en juist door die bestemming het karakter van openbare weg krijgt.”).

4. Toelichting door de gemeente Kapelle-op-den-Bos

Na kennisname van het ingestelde beroep, bezorgt de gemeente Kapelle-op-den-Bos de nodige info en documenten aan de beroepsinstantie. De gemeente geeft o.a. volgende bijkomende toelichting aan de beroepsinstantie:

Betreffende de onbestaande documenten:

“Het was in hoofde van de gemeente overigens niet nodig om zulke schriftelijke stukken op te maken of te bezitten.

Enerzijds was zulks niet nodig opdat de gemeente geldig zou kunnen besluiten dat het straatnaambord correct geplaatst was (cf. e-mail vanwege de gemeente dd. 2 september 2022 waarop beroepsindieners zich baseren: uit dit e-mailbericht, alsook de voorgaande emailberichten, blijkt dat de gemeente bij haar diensten -weliswaar mondeling- heeft nagegaan of de weg links van de woning van beroepsindieners toegang biedt

tot de dreef naar het kasteel, en dat onder verwijzing naar deze vaststelling, het decreet van 28 januari 1977 en de gangbare definitie van een 'openbare weg' geconcludeerd wordt dat het straatnaambord correct geplaatst is – er komt geen schriftelijk bestuursdocument aan te pas, behoudens de e-mails waarnaar beroepsindieners zelf verwijzen omdat zij hiervan adressant zijn en derhalve er evident van in het bezit zijn);

Anderzijds was zulks niet nodig opdat de gemeente geldig zou kunnen beargumenteren dat een andere "weg", met name de grondstrook in eigendom van de gemeente rechts naast de woning van beroepsindieners, niet als gemeenteweg kwalificeert, en om deze reden geen openstelling vergt in lijn met het verzoek van beroepsindieners daartoe (cf. besluit van het college van burgemeester en schepenen dd. 19 oktober 2022 waarop beroepsindieners zich baseren: hieruit blijkt o.a. dat de grondstrook rechts van de woning van beroepsindieners niet als gemeenteweg in de zin van artikel 2, 6° van het decreet van 3 mei 2019 kwalificeert).

De beroepsindieners kunnen zich met andere woorden niet baseren op voormelde zogenaamde "erkenningen" vanwege de gemeente over het bestaan van bepaalde bestuursdocumenten aangaande de ligging van "een gemeenteweg "Kasteel"", omdat de documenten waarnaar men verwijst hierover allerm minst enige uitspraak doen, en niet eens de ligging van zulke gemeenteweg betreffen.

En zelfs al hadden deze documenten hierop kennelijk wel betrekking gehad, dan nog dient vastgesteld dat de gemeente niet beschikt over enige schriftelijke "analyses, adviezen, nota's en/of bronnenverslagen".

Het is daarbij perfect verdedigbaar dat de gemeente zich (enkel) baseert op mondeling overleg en/of vertrouwelijk juridisch advies om een standpunt aan de beroepsindieners over te maken, en dat zij over geen andere bestuursdocumenten ter zake beschikt.

Als de gemeente niet de opgevraagde bestuursdocumenten in haar bezit heeft, kan het verzoek tot openbaarmaking ervan evident niet ingewilligd worden.

Inzake de onder 6.5.1 gevraagde analyses, voorbereidingen, besprekingen en/of onderzoeken die verband houden met volgende communicaties (...): 1. de e-mail van [REDACTED] dd. 16 juni 2022, 16u14.

De beroepsindieners zijn de mening toegedaan dat niet aangenomen kan worden dat geen bestuursdocumenten bestaan ter zake.

Dit onder verwijzing naar een e-mail vanwege de medewerker bij de gemeente, [REDACTED] dd. 16 juni 2022 waarin deze aan de beroepsindieners stelt van de betreffende diensten vernomen te hebben dat zij nagekeken hebben of het straatnaambord correct geplaatst werd links naast hun woning, met positief antwoord.

Hieruit leiden de beroepsindieners af dat er (i) nazicht gebeurde door de gemeentelijke diensten en (ii) dat er hierover interne communicatie bestaat van de gemeentelijke diensten aan [REDACTED]/andere.

Dit klopt uiteraard niet: de beroepsindieners lijken ervan uit te gaan dat de navraag bij de gemeentelijke diensten omtrent de correcte plaatsing van een straatnaambord per definitie op schrift gesteld wordt, hoewel zulke kleinschalige acties op korte termijn uiteraard sneller verricht worden indien zij mondeling (telefonisch dan wel fysiek) worden doorgegeven.

Verkeerdelijk lijken beroepsindieners ervan uit te gaan dat zelfs als zulke informatie niet schriftelijk bestaat, op de gemeente de plicht rust alle onderliggende bestuursdocumenten ("bestuursdocumenten als bronnen (...) van voornoemd nazicht" (?) -welke daar dan ook mee bedoeld worden- te preciseren en over te maken.

Nergens in het Bestuursdecreet valt zulke verplichting te lezen of af te leiden.

Er bestaan geen bestuursdocumenten ter zake, zodat deze niet openbaar gemaakt kunnen worden aan de beroepsindieners.”

Betreffende de wettelijke geheimhoudingsplicht

“Het is duidelijk dat de beroepsindieners verzoeken om de openbaarmaking van juridische adviezen die betrekking hebben op het twistpunt tussen beide partijen omtrent het openbaar karakter resp. de kwalificatie als gemeenteweg van de grondstrook rechts van de woning van beroepsindieners in eigendom van de gemeente, en anderzijds omtrent het openbaar karakter resp. de kwalificatie als gemeenteweg van de kromme weg links van de woning van beroepsindieners die uitkomt op de dreef richting het kasteeldomein achteraan de tuin van de beroepsindieners.

De discussie betreft in de eerste plaats het standpunt van de gemeente dat de grondstrook rechts van de woning van beroepsindieners volgens haar geen gemeenteweg betreft, waarvan derhalve de openbaarmaking niet gevorderd kan worden op grond van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen.

Voorts heeft de discussie betrekking op het standpunt van de gemeente dat de kromme weg links van de woning van beroepsindieners wel een openbaar karakter kent, en dat derhalve het straatnaambord aldaar correct geplaatst is, nu via deze weg verbinding wordt gemaakt met de dreef naar het kasteel.

Zaken als het openbaar karakter van de weg, de kwalificatie als gemeenteweg of de plaatsing van een straatnaambord vallen geenszins onder de noemer ‘milieu-informatie’, hoe ruim dit begrip volgens de beroepsindieners dan ook moet geïnterpreteerd worden. Het begrip ‘milieu-informatie’ heeft eigenlijk betrekking op de milieuverstoringketen of DPSI-R-keten, waarbij dit begrip ingegeven is vanuit bepaalde versturende invloeden (lozingen, emissies e.d.m.) van bepaalde elementen op de gezondheid, economie, biodiversiteit e.d.m. (F. SCHRAM, Leidraad openbaarheid van bestuur. Grondbeginselen voor lokale besturen, Brugge, Vanden Broele, 2020, 28).

De voorliggende discussie heeft op geen enkele manier betrekking op een discussie over de druk op het milieu of bepaalde (a-)biotische milieucomponenten, en had daartoe van bij aanvang geen enkele schijn.

De bedoeling van beroepsindieners is in essentie om uitspraak te horen doen over een burgerlijk recht, met name of al dan niet sprake is van een openbare weg of publiek recht van doorgang/erfdienstbaarheid, al dan niet in de vorm van een gemeenteweg in de zin van het decreet van 3 mei 2019 houdende de gemeentewegen over hetzij de grondstrook in gemeentelijke eigendom, gelegen rechts naast hun woning, hetzij de kromme weg links van hun woning die uitkomt op de dreef naar het kasteeldomein.

Er worden in dit dossier geen uitspraken gedaan over milieu- of ruimtelijke ordeningsaspecten verbonden aan bepaalde vergunningverlening of planningsdossiers. Beroepsindieners noch de gemeente hebben zulks evenmin op enig moment voor ogen gehad. Het was van bij aanvang duidelijk waarop de discussie resp. de opgevraagde bestuursdocumenten betrekking hadden, en dat dit geen milieu-informatie in de zin van artikel 1.4, 11° van het Bestuursdecreet betreft.

Aangezien het een voor eenvoudige constatacie vatbare kwalificatie betreft, waarvan beide partijen van bij aanvang begrip hadden van het niet-milieutechnische karakter van de opgevraagde bestuursdocumenten nu deze betrekking hadden op een sinds enige tijd bestaande discussie tussen partijen, was het niet vereist dat de gemeente zeer uitvoerig motiveerde waarom zij meende dat elk van de veelvuldig opgevraagde bestuursdocumenten die allen op dezelfde problematiek betrekking hadden geen milieu-informatie bevatte.

Dit zou anders zijn indien het karakter van de opgevraagde bestuursdocumenten redelijkerwijze voor discussie vatbaar was, omdat het bijvoorbeeld randinformatie betreft aangaande een ruimtelijk planningsproject. Hier is het anders, omdat net de essentie van de discussie an sich geen milieu-informatie aanbelangt of betreft, en daarom in geen enkele zin als dusdanig kan kwalificeren.“

Betreffende de interne communicatie

“De gemeente beriep zich in het geviseerde besluit van de algemeen directeur (o.a.) op de uitsluitingsgrond van de interne communicatie op grond van artikel 11.33, 3° van het Bestuursdecreet voor volgende punten van het gevraagde:

- 6.5.2., 6.5.3., 6.5.5., 6.5.6. De analyses, voorbereidingen, besprekingen en/of onderzoeken die verband houden met volgende communicaties (...): de e-mail van ■■■ dd. 28 juni 2022, 16u06; de e-mail van ■■■ dd. 2 september 2022, 11u31; het overleg binnen het college van burgemeester en schepenen aangekondigd in de e-mail van ■■■ dd. 5 juli 2022, 11u01; het overleg binnen het college van burgemeester en schepenen aangekondigd in de e-mail van ■■■ dd. 29 november 2022 betreffende ‘SC/22/19.10/1591/T68’.

De beroepsindieners stellen dat het met de openbaarheid gediende belang in casu primeert op het met de ingeroepen uitzonderingsgrond gediende belang. Om dit met de openbaarheid gediende belang aan te tonen verwijzen zij naar het gemeentewegendecreet alsook naar cassatierechtspraak aangaande de definitie van een openbare weg; naar de intentie van de gemeente om de grondstrook rechts naast de woning van beroepsindieners te verkavelen en naar de goede werking van een democratische rechtstaat en het publieke debat;

Het is echter niet zo dat het gebeurlijk gemoeid zijn van een (ander) openbaar belang automatisch de toepassing van de uitzonderingsgrond van de interne communicatie verhindert. Decretaal wordt wel degelijk vereist dat dit andere belang zwaarder zou doorwegen dan het belang gediend met de afscherming van de openbaarheid, met name de vrijwaring van het besluitvormingsproces.

Beroepsindieners vragen interne communicatie op inzake e-mailverkeer met ■■■ met als onderwerp ‘Vraag m.b.t. recent geplaatst straatnaambord “Kasteel”’, alsook inzake besprekingen op het college met hetzelfde voorwerp. Het voorwerp van deze communicatie is onmiskenbaar het geplaatste straatnaambord waarmee een openbare weg aangeduid wordt, waarbij de beroepsindieners kennelijk de mening toegedaan zijn dat het straatnaambord fout geplaatst werd, en derhalve impliceren dat deze kromme weg geen toegang biedt voor het publiek tot het kasteel.

Zij verwijzen in hun eigen e-mails in antwoord op ■■■ op het verstoorde genot van hun eigendom, alwaar het hen in essentie om te doen lijkt. Dit is ook hun recht, doch kan zulk privaat belang -dat in werkelijkheid gediend wordt met de vraag tot openbaarheid- zeker niet opwegen tegen het thans beoogde openbaar belang van de afscherming van interne communicatie waarmee een efficiënt en rechtvaardig besluitvormingsproces als eindresultaat beoogd wordt.

En zelfs al waren de intenties van de beroepsindieners zuiver ten dienste van het openbaar belang van het gemeentelijk wegennet, quod non, cf. supra, dan nog dient vastgesteld dat dit belang in casu niet opweegt tegen het door de gemeente nastreefde belang.

Beroepsindieners laten ook na te duiden op welke manier zij menen dat het door hen zogenaamd nagestreefde openbaar belang baat zou hebben bij de openbaarmaking (laat staan zou opwegen). “

5. Standpunt van de beroepsinstantie

Onderdeel 1 : exacte ligging van de gemeenteweg “Kasteel”

De gemeente bezorgde bij haar beslissing dd. 21 april 2023 de gevraagde gemeentelijke rooilijnplannen van de aangrenzende straten/wegen. De gemeente laat weten dat er, naast de externe juridische adviezen die hierna worden besproken, geen andere documenten voor handen zijn met betrekking tot de exacte ligging van de gemeenteweg “Kasteel”.

In haar toelichting argumenteerde de gemeente onder andere het volgende: *“Het is daarbij perfect verdedigbaar dat de gemeente zich (enkel) baseert op mondeling overleg en/of vertrouwelijk juridisch advies om een standpunt aan de beroepsindieners over te maken, en dat zij over geen andere bestuursdocumenten ter zake beschikt.”*

Het Bestuursdecreet definieert “bestuursdocumenten” in artikel I.4, 3° als zijnde “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. Aangezien er geen andere documenten - dan de juridische adviezen van de advocaat die hierna worden besproken- voorhanden zijn kan er evenmin een afschrift van worden bezorgd. Het beroep is wat betreft de documenten die de exacte ligging van de gemeenteweg “Kasteel” weergeven dan ook **ongegrond**.

Onderdeel 2 : externe adviezen van de advocaat

De gemeente weigerde op grond van artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Hierdoor wordt de aanvraag afgewezen indien de openbaarmaking afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting en artikel 458 van het Strafwetboek stipuleert dat alle “personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken” strafrechtelijk zullen worden gesanctioneerd.

Aangezien de adviezen enerzijds vertrouwelijke communicatie omvatten en anderzijds een juridisch advies inhoudt van de advocaat aan zijn cliënt, in casu de gemeente Kapelle-op-den-Bos, zou het vrijgeven de vertrouwensband tussen advocaat en cliënt ondergraven.

Beroepers stellen dan weer dat de ingeroepen uitzondering niet van toepassing is gelet op het feit dat de gevraagde documenten milieu-informatie bevatten. Het komt thans toe aan de beroepsinstantie om het ingestelde beroep te beoordelen.

Artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet definieert milieu-informatie als volgt :

“11° milieu-informatie: informatie over:

- a) het milieu;
- b) maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu, alsook de analyses en evaluaties ervan die relevant zijn voor de maatregelen en activiteiten, vermeld in punt e);
- c) de druk die de maatregelen en activiteiten, vermeld in punt b), veroorzaken op het milieu door factoren van milieuverstoring zoals verontreiniging;
- d) de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens en de effecten daarop, in de mate dat ze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van het milieu, de maatregelen en activiteiten, bedoeld in punt b), of de verstoringfactoren, vermeld in punt c);

e) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben het milieu en de elementen, vermeld in punt d), in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen, of druk op het milieu te voorkomen, te beperken of te compenseren, alsook de analyses en evaluaties ervan;”

De beroepsinstantie heeft de adviezen kunnen inkijken en vastgesteld dat deze handelen over de discussie met beroepers over het al dan niet privaat karakter van het gemeentelijk perceel aan de rechterkant van de woning van beroepers en de al dan niet correcte plaats van het straatnaambord aan de gemeenteweg aan de linkerkant van de woning van beroepers.

Dergelijke inhoud stemt naar het oordeel van de beroepsinstantie dan ook niet overeen met de definitie van milieu-informatie zoals hiervoor weergegeven. Zaken als het openbaar karakter van de weg, de kwalificatie als gemeenteweg of de plaatsing van een straatnaambord vallen geenszins onder de noemer ‘milieu-informatie’. Het begrip ‘milieu-informatie’ heeft eigenlijk betrekking op de milieuverstoringketen of DPSI-R-keten, waarbij dit begrip ingegeven is vanuit bepaalde versturende invloeden (lozingen, emissies e.d.m.) van bepaalde elementen op de gezondheid, economie, biodiversiteit e.d.m. (F. SCHRAM, Leidraad openbaarheid van bestuur. Grondbeginselen voor lokale besturen, Brugge, Vanden Broele, 2020, 28).

De beroepsinstantie sluit zich aan bij het stadpunt van de gemeente dat de voorliggende discussie op geen enkele manier betrekking heeft op een discussie over de druk op het milieu of bepaalde (a-)biotische milieucomponenten, en had daartoe van bij aanvang geen enkele schijn.

Voormeld artikel 458 van het Strafwetboek is zonder enige discussie wel degelijk van toepassing ten aanzien van advocaten en het gaat hier bijgevolg om de wettelijke verankering van het beroepsgeheim van advocaten. De beroepsinstantie kan hierbij onmogelijk omheen aan de vaststelling dat het belang van voornoemd beroepsgeheim van advocaten t.a.v. het principe van de openbaarheid van bestuur eveneens uitdrukkelijk werd bevestigd in het arrest nr. 202.966 van de Raad van State d.d. 15 april 2010.

Vooreerst stelt de Raad van State dat artikel 1 van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat deze van toepassing is “op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt”. Daaruit volgt dat deze uitzondering op de openbaarheid van bestuur niet beperkt is tot aanvragen met toepassing van de wet van 11 april 1994 zelf, maar dat zij van toepassing is op alle regelingen inzake de openbaarheid van bestuur.

De Raad van State heeft de toepassing van artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 heel expliciet bijgetreden. Zij heeft in het aangehaalde arrest uitdrukkelijk gesteld dat de geheimhoudingsplicht erop gericht is om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat, door de waarborg dat alles wat wordt besproken, vertrouwelijk blijft, en niet ter kennis kan komen van derden. Het beroepsgeheim is er om de vertrouwelijkheid te beschermen en niet omgekeerd. De beroepsinstantie kan en mag zich dan ook niet afvragen of een overheidsinstantie afbreuk zou doen aan het beroepsgeheim van haar raadsman, en of zij de vertrouwensrelatie met deze zou schenden. De beroepsinstantie dient daarentegen na te gaan of de vertrouwelijkheid, waar een overheidsinstantie kan van genieten in haar overleg met een advocaat, moet wijken voor het beginsel van de openbaarheid van bestuur. De Raad van State heeft daar in vermeld arrest ontkennend op geantwoord.

De beroepsinstantie is eveneens van oordeel dat deze bescherming van het beroepsgeheim niet enkel wordt geboden voor adviezen of documenten die verband houden met een gerechtelijke procedure. De Raad van State heeft gesteld dat de geheimhoudingsplicht erop gericht is om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat het beroepsgeheim zich ook uitstrekt tot alle informatie en adviezen in de behandeling van een zaak

of de persoonlijk juridische positie van een cliënt. De gegevens die de advocaat verneemt tijdens de uitoefening van de wezenlijke activiteiten van zijn beroep, nl. het verdedigen of vertegenwoordigen in rechte van de cliënt en het verlenen van juridisch advies, zelfs buiten elk rechtsgeding, blijven door het beroepsgeheim gedekt en kunnen dus niet ter kennis worden gebracht van overheden of derden (GwH 23 januari 2008, nr. 10/2008; GwH 24 september 2020, nr. 114/2020; GwH 17 december 2020, nr. 167/2020)

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat, in toepassing van artikel II.39 tweede lid van het Bestuursdecreet, de door de gemeente Kapelle-op-den-Bos ontvangen adviezen van haar advocaat onder de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6 §2 2° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, vallen. Een advies van een advocaat over een hangende discussie over het privaat of openbaar karakter van een gemeentelijke eigendom en een gemeenteweg is een vertrouwelijke zaak tussen cliënt en advocaat. Het vrijgeven van de opgevraagde adviezen zou die vertrouwelijkheid ondergraven. Dit beroepsonderdeel wordt bijgevolg als **ongegron**d beschouwd.

Onderdeel 3 : voorbereidingen of besprekingen die verband houden met communicaties van █████

De door de gemeente ingeroepen uitzonderingsgrond van de interne communicatie voor de opgevraagde documenten in dit onderdeel kan volgens beroepers niet van toepassing zijn aangezien in casu wel degelijk een openbaar belang gemoeid is met de openbaarmaking van de gevraagde communicatie. Dat openbaar belang blijkt naar mening van de beroepers uit het feit dat de betrokken documenten betrekking hebben op het beheer, de vrijwaring, de aanleg, de wijziging, verplaatsing en opheffing van gemeentewegen.

De gemeente lichtte telefonisch nog bijkomend toe aan de beroepsinstantie dat er enerzijds geen grote studies, analyses of voorbereidingen zijn vooraf gegaan aan de opgegeven mailberichten maar dat het ofwel mailberichten betreft naar andere diensten of kleine ondernomen acties zoals het ter plaatse controleren na mondelinge opdracht.

Artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet luidt: “*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.”

De parlementaire voorbereidingen duiden deze bijkomende weigeringsgrond uitvoerig, onder verwijzing naar het belang van de vrijwaring van het besluitvormingsproces:

“Een effectieve besluitvorming door de overheid veronderstelt dat voorstellen, ideeën of opvattingen over inhoudelijke, procesmatige, organisatorische of politieke aangelegenheden vrij kunnen uitgewisseld worden tussen personeelsleden van de overheid, en dat 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.

Dat persoonlijke inzichten van ambtenaren of kabinetsleden bij wijze van spreken de volgende dag in de krant kunnen staan of het onderwerp kunnen zijn van een parlementair debat, heeft tot gevolg dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering,

waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt. Een zekere mate van 'beleidsintimiteit' en vertrouwelijkheid is noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming."

Op grond van de verschaft informatie is de beroepsinstantie van oordeel dat de betreffende informatie die voorkomt in de opgevraagde communicatie voldoet aan de omschrijving van het begrip 'interne communicatie' zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Op basis van deze 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. Daarbij blijkt uit de memorie van toelichting dat 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 terecht komt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek. De documenten waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreft interne communicatie van de gemeente Kapelle-op-den-Bos. Deze informatie dient heel duidelijk als "intern" beschouwd worden, daar deze informatie niet beschikbaar is voor buitenstaanders en nooit eerder ter beschikking werd gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van de betrokken instantie is terechtgekomen (cfr. arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de opgevraagde informatie die voorkomt in de communicatie van onderdeel 3 te beschouwen is als dergelijke 'interne communicatie' in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving. De bespreking van de behandeling van een concreet dossier vormt zonder twijfel het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond.

De doelstelling van deze uitzondering is om de overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt. De beroepsinstantie acht in casu geen hoger openbaar belang van toepassing die de openbaarmaking van de gevraagde informatie zou rechtvaardigen. Het (individuele) belang dat de verzoekers eventueel kunnen hebben bij de openbaarmaking van de gevraagde briefwisseling dient hierbij onderscheiden te worden van het openbaar belang dat bij de openbaarmaking van de gevraagde informatie gebaat zou zijn.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals gedeut in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken documenten. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: "De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.." (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). In voorliggend geval dient de bescherming van de interne communicatie met praktische richtlijnen voor de behandeling van een concreet dossier geacht te worden primeren.

Het beroepschrift dient bijgevolg als **ongegegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 21 mei 2023 tegen de beslissing van de gemeente Kapelle-op-den-Bos dd. 21 april 2023 wordt als deels onontvankelijk en deels ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 12 juli 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter