

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/2023/144

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 9 mei 2023 diende ■■■ een verzoek in bij de Vlaamse Milieumaatschappij, Stationsstraat 110 te 2800 Mechelen (verder 'VMM') om inzage en afschrift te verlenen van

"- alle documenten, onder welke vorm ook, met inbegrip van alle bijlagen, van het dossier of de dossiers waarmee of waarin

(1) enerzijds de VMM een melding heeft ontvangen aangaande een (al dan niet beweerde) verontreiniging van de Kaartse beek (een geklasseerde waterloop van 2de categorie) met mogelijks vuil water afkomstig van de gracht naast het melkveebedrijf gelegen aan ■■■) en

(2) anderzijds de provinciale waterbeheerder aan de Gemeente Kapellen of aan de Vlaamse milieumaatschappij (met inbegrip van de bijzondere wateronderzoeker) heeft bericht over een melding, – blijkbaar ontvangen of opgemaakt door de provinciale waterbeheerder – over een (al dan niet beweerde) verontreiniging van de Kaartse beek (een geklasseerde waterloop van 2de categorie) met mogelijks vuil water afkomstig van de gracht naast het melkveebedrijf gelegen aan ■■■). De identificatie van de exacte documenten is problematisch wegens onvolmaakte handhaving.

- alle documenten, onder welke vorm ook, met inbegrip van alle bijlagen, waarmee in voormeld *lozing*-dossier (■■■): (1) enerzijds de Provincie Antwerpen heeft gecorrespondeerd (in 2022 en/of 2023) met de VMM en (2) anderzijds de VMM heeft gecorrespondeerd met de Provincie Antwerpen (in 2022 en/of 2023)."

Op 5 juni 2023 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen het uitblijven van een beslissing van de VMM. Dit beroep werd door de beroepsinstantie geregistreerd op 7 juni 2023.

Op 6 juli 2023 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet de beroepstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het verzoek dateert van 9 mei 2023. Op het moment van het indienen van het beroep was de decretale beslissingstermijn verstreken. Conform artikel II.48, §1 Bestuursdecreet heeft de termijn om een beroep in te dienen bijgevolg geen aanvang genomen.

Het beroep, ingediend d.d. 5 juni 2023, is bijgevolg tijdig ingesteld. Het beroepschrift is **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. Inhoud van het beroepschrift

Gelet op het gebrek aan reactie vanwege de VMM, zag verzoeker zich genoodzaakt beroep in te dienen.

De beroeper maakt in zijn beroepschrift melding van onder meer het bestaan van een e-mail dd. 7 februari 2023 van VMM aan de Provincie Antwerpen met als onderwerp : "Subject: 20230201_afwateringsgracht naar ■■■_Zwarte water" die hij heeft ontvangen vanwege de Provincie Antwerpen.

Er bestaan volgens de beroeper ook eerdere e-mails en berichten "die onder meer dagtekenen van "2023 02 01", dus "1 februari 2023"". Er bestaan volgens de beroeper ook latere berichten tussen de Provincie Antwerpen en VMM maar de Provincie deelde hem deze (eerdere) e-mails en andere (eerdere) berichten evenwel niet mee.

2. Standpunt van de VMM

De beroepsinstantie nam op 9 juni 2023 bij mail contact op met de VMM om nadere toelichting te verkrijgen. Bij mailbericht d.d. 15 juni 2023 ontving de beroepsinstantie bijkomende toelichting alsook diverse documenten.

Hierbij gaf de VMM aan dat de gevraagde documenten ingevolge artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet ressorteren onder de uitzonderingsgrond van 'interne communicatie': "Het gaat hier om intern mailverkeer waarvan het openbaar maken het uitoefenen van onze taken zou ondermijnen."

De beroepsinstantie ontving tevens volgende documenten:

- Mail van 7/02/2023 van VMM aan IGEAN met in cc gemeente Kapellen en Provincie Antwerpen

- Mail van 02/05/2023 van VMM aan IGEAN
- Mail van 03/05/2023 van IGEAN aan VMM met in cc gemeente Kapellen en Provincie Antwerpen
- Document met titel "Fotoverslag.pdf"
- Document met titel "GRB Situatieschets.png"
- Document met titel "20230202 veldmetingen.pdf"
- Document met titel "Telefoongesprek gemeente Kapellen.pdf"

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Zoals hierboven vermeld, verwijst de VMM voor de betrokken documenten naar de uitzonderingsgrond van de interne communicatie.

De Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 90-93) 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 doel van deze uitzondering wordt als volgt beschreven in de Memorie van Toelichting:

"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 van het 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. (...) Een zeker mate van 'beleidsintimiteit' en vertrouwelijkheid is noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming. (...)

"Interne mededelingen bereiden een administratieve beslissing voor; een administratie moet de verschillende argumenten voor of tegen een beslissing over een specifiek probleem schriftelijk kunnen vastleggen, zonder dat deze interne beraadslagingen openbaar worden gemaakt. Het essentiële element is immers de administratieve beslissing en de eventuele rechtvaardiging daarvan, niet de manier waarop die beslissing tot stand is gekomen."

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. Deze documenten worden als intern beschouwd worden "mits zij vóór de verzending en ontvangst ervan door de betrokken instantie niet beschikbaar waren of hadden moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomen nadat zij deze informatie heeft ontvangen." (arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).

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. Ook de persoonlijke inzichten of de afgelegde verklaringen van ambtenaren/personeelsleden in het kader van de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem vormen het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt.

Voor wat betreft de mail van 7/02/2023 van de VMM aan IGEAN met in cc gemeente Kapellen en de provincie Antwerpen en het document met titel "Fotoverslag.pdf" en het document met titel "GRB Situatieschets.png", gaf de beroeper in het beroepschrift aan dat hij reeds over deze mail beschikt (die hij weliswaar als "knip-en plakwerk" bestempelt). De beroepsinstantie heeft ook kunnen vaststellen naar aanleiding van een ander (samenhangend) beroepsdossier (OVB/2023/146) dat beroeper ook reeds beschikt over de documenten met titel "Fotoverslag.pdf" en met titel "GRB Situatieschets.png" die als bijlagen bij voormeld mailbericht van 7/02/2023 waren opgenomen. Het beroep dient voor deze documenten dus als **ongegron**d beschouwd te worden.

Voor wat de mailberichten van 02/05/2023 van VMM aan IGEAN en van 03/05/2023 van IGEAN aan VMM met in cc gemeente Kapellen en Provincie Antwerpen betreft (vraag tot en mededeling van stand van zaken van het dossier), ziet de beroepsinstantie niet in – hoewel dit mailverkeer mogelijks als interne communicatie in de zin van artikel II.33, 3° Bestuursdecreet kan gezien worden – hoe de openbaarmaking van dit mailverkeer een afbreuk zou inhouden aan de vertrouwelijkheid van interne communicatie zoals bedoeld in artikel II. 33, 3° Bestuursdecreet. De beroepsinstantie ziet ook geen andere uitzonderingsgronden die zich zouden verzetten tegen de openbaarmaking van deze mailberichten. Ook de namen vermeld in deze mailcorrespondentie zijn aan beroeper reeds bekend zoals door de beroepsinstantie werd vastgesteld in de dossiers OVB/2023/145 en OVB/2023/146. Het beroep wordt voor dit onderdeel bijgevolg als **gegron**d beschouwd.

De beroepsinstantie nam eveneens kennis van het document met titel "20230202 veldmetingen.pdf", alsook van het document met titel "Telefoongesprek gemeente Kapellen.pdf". Naar het oordeel van de beroepsinstantie betreffen deze documenten interne communicatie. Het gaat om loutere data, notities, feitelijke informatie in het kader van het huidig betrokken dossier.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid 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).

De afweging van de beroepsinstantie leidt dan ook tot de conclusie dat het belang dat beschermd wordt door de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet primeert op het belang van de openbaarheid. Het beroep wordt voor deze documenten bijgevolg als **ongegron**d beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 5 juni 2023 tegen de ontstentenis van beslissing van de Vlaamse Milieumaatschappij wordt als ontvankelijk en deels gegrond, deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dienen volgende bestuursdocumenten openbaar te worden gemaakt door er een afschrift van te verstrekken:

- mailbericht van 02/05/2023 van VMM aan IGEAN.
- mailbericht van 03/05/2023 van IGEAN aan VMM met in cc gemeente Kapellen en Provincie Antwerpen.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 13 juli 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter