

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/2023/193

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 30 juni 2023 diende ■■■ (verder: verzoeker), bij de intercommunale SOLVA (hierna vermeld als: SOLVA) een verzoek in om hem, in de nasleep van het dossier van gekapte bomen te ■■■ op 3 februari 2023, alle gevoerde correspondentie, brief/mail/PV hieromtrent tussen SOLVA en de gemeente Denderleeuw, te bezorgen.

SOLVA heeft verzoeker er per e-mail d.d. 7 juli 2023 van in kennis gesteld dat zij de gemeente Denderleeuw telefonisch en per e-mail heeft gecontacteerd naar aanleiding van zijn openbaarheidsverzoek. Concreet heeft SOLVA hierbij meegegeven dat verzoeker verwijst naar een "brief van het Agentschap voor Natuur en Bos" waaruit een schepen op de gemeenteraad zou hebben geciteerd. Vermits de briefwisseling met het ANB in dit dossier enkel gebeurd is door de gemeentelijke diensten, leek het de gemeentelijke ambtenaar eerder opportuun dat de procedure openbaarheid van bestuur werd gestart bij de gemeente Denderleeuw zelf. De gemeente Denderleeuw heeft daarop aan SOLVA meegedeeld dat een procedure dienaangaande zou worden opgestart en dat verzoeker hieromtrent zou worden gecontacteerd.

Op 8 juli 2023 heeft verzoeker aan de gemeente Denderleeuw verzocht om hem in kennis te willen stellen van wie de behandelende ambtenaar was, waarnaar SOLVA verwees.

Op 17 juli 2023 bezorgde de gemeente Denderleeuw aan verzoeker de volgens haar voor verzoeker relevante mailwisseling zoals gevraagd in de aanvraag van 30 juni 2023, meer bepaald een e-mail van 16 februari 2023 van het ANB gericht aan de gemeente Denderleeuw waarbij de naam van de verzender bij het ANB werd gewist. Op 18 juli 2023 liet verzoeker aan de gemeente Denderleeuw weten dat de hem bezorgde informatie

onder meer omwille daarvan onvolledig was en wenste daarbij de naam van de afzender te bekomen. Verder gaf verzoeker aan dat hij de brief/e-mail van SOLVA gericht aan de gemeente Denderleeuw, in verband met de overdracht van zijn openbaarheidsverzoek, niet had ontvangen en dat hij daarvan graag een kopie wou bekomen.

Op 23 juli 2023 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen enerzijds de beslissing van de gemeente Denderleeuw d.d. 17 juli 2023 en anderzijds tegen het uitblijven van een beslissing vanwege de gemeente Denderleeuw omtrent zijn andere openbaarheidsaanvragen.

Het beroepschrift werd op 24 juli 2023 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

De beroepsinstantie stelt vast dat de initieel bij SOLVA ingediende openbaarheidsvraag van verzoeker d.d. 30 juni 2023 in samenspraak met de gemeente Denderleeuw voor verdere afhandeling werd overgemaakt aan de gemeente Denderleeuw, aangezien volgens SOLVA de relevante informatie zich bij de gemeente bevond.

Verzoeker stelt beroep in tegen de beslissing d.d. 17 juli 2023 van de gemeente Denderleeuw waarbij hem wel een geanonimiseerd afschrift werd bezorgd van een e-mail van het ANB aan de gemeente Denderleeuw, doch:

- er niet werd ingegaan op zijn oorspronkelijke vraag d.d. 30 juni 2023 naar alle gevoerde correspondentie in de nasleep van het dossier van gekapte bomen te ■■■ op 3 februari 2023.
- een beslissing vanwege de gemeente Denderleeuw uitbleef om hem te willen medelen wie de behandelend ambtenaar was waarnaar SOLVA in de e-mail van 7 juli 2023 heeft verwezen, zoals door verzoeker gevraagd op 8 juli 2023.

Voorts stelt verzoeker beroep in tegen:

- o De ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Denderleeuw om hem de naam van de afzender te bezorgen die de betreffende e-mail verstuurde vanuit het ANB aan de gemeente Denderleeuw, zoals door verzoeker gevraagd op 18 juli 2023.
- o De ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Denderleeuw om hem de brief/e-mail te bezorgen in verband met de overdracht van zijn openbaarheidsverzoek, zoals door verzoeker gevraagd op 18 juli 2023.

Betreffende de initiële openbaarheidsvraag van verzoeker d.d. 30 juni 2023 met betrekking tot zijn vraag naar alle gevoerde correspondentie in de nasleep van het dossier van gekapte bomen te ■■■ op 3 februari 2023, stelt de beroepsinstantie vast dat op de datum van het ingestelde beroep, de in artikel II.43, §1, 2e lid van het Bestuursdecreet bepaalde beslissingstermijn van 20 kalenderdagen was verstreken. In overeenstemming met artikel II.48, §1 van het Bestuursdecreet heeft de termijn om een beroep in te stellen, ingevolge het uitblijven van een tijdige beslissing, geen aanvang genomen. Het beroepschrift d.d. 23 juli 2023 werd bijgevolg, voor wat betreft dit onderdeel, tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Betreffende de vraag van verzoeker d.d. 8 juli 2023 om hem in kennis te willen stellen van wie de behandelende ambtenaar was, waarnaar SOLVA verwees in de e-mail van 7 juli 2023, stelt de beroepsinstantie vast dat luidens artikel II.43 §1 Bestuursdecreet een overheidsinstantie beschikt over 20

kalenderdagen om een aanvraag te beantwoorden. Gelet hierop was de beslissingstermijn van de gemeente Denderleeuw nog niet verstreken op het ogenblik dat verzoeker het beroep indiende op 23 juli 2023. Het beroepschrift d.d. 23 juli 2023 werd bijgevolg, voor wat betreft dit onderdeel, vroegtijdig ingediend en is **onontvankelijk**.

Betreffende de vraag van verzoeker d.d. 18 juli 2023 om hem de brief/e-mail in verband met de overdracht van zijn openbaarheidsverzoek te bezorgen, stelt de beroepsinstantie vast dat luidens artikel II.43 §1 Bestuursdecreet een overheidsinstantie beschikt over 20 kalenderdagen om een aanvraag te beantwoorden. Gelet hierop was de beslissingstermijn van de gemeente Denderleeuw nog niet verstreken op het ogenblik dat verzoeker het beroep indiende op 23 juli 2023. Het beroepschrift d.d. 23 juli 2023 werd bijgevolg, voor wat betreft dit onderdeel, vroegtijdig ingediend en is **onontvankelijk**.

Betreffende de vraag van verzoeker d.d. 18 juli 2023 om hem in kennis te stellen van de naam van de afzender die de betreffende e-mail heeft verstuurd vanuit het ANB aan de gemeente Denderleeuw, stelt de beroepsinstantie vast dat luidens artikel II.43 §1 Bestuursdecreet een overheidsinstantie beschikt over 20 kalenderdagen om een aanvraag te beantwoorden. Gelet hierop was de beslissingstermijn van de gemeente Denderleeuw nog niet verstreken op het ogenblik dat verzoeker het beroep indiende op 23 juli 2023. Het e-mailverkeer tussen ANB en de gemeente Denderleeuw kan immers niet worden beschouwd als het voorwerp van het oorspronkelijke verzoek, waardoor de vraag van verzoeker moet worden opgevat als een nieuw openbaarheidsverzoek. Het beroepschrift d.d. 23 juli 2023 werd bijgevolg, voor wat betreft dit onderdeel, vroegtijdig ingediend en is **onontvankelijk**.

Gegrondeid 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

Met het oorspronkelijke verzoek van 30 juni 2023 verzocht verzoeker SOLVA om hem, in de nasleep van het dossier van gekapte bomen te ■■■ op 3 februari 2023, alle gevoerde correspondentie, brief/mail/PV hieromtrent tussen SOLVA en de gemeente Denderleeuw, te bezorgen. SOLVA heeft dit openbaarheidsverzoek voor afhandeling overgemaakt aan de gemeente Denderleeuw.

Op 17 juli 2023 bezorgde de gemeente Denderleeuw aan verzoeker de volgens haar voor verzoeker relevante mailwisseling zoals gevraagd in de aanvraag van 30 juni 2023, met name de mailwisseling tussen het ANB en de gemeente Denderleeuw, zijnde een e-mail van 16 februari 2023 waarbij de naam van de verzender bij het ANB werd gewist. De gemeente Denderleeuw heeft de identiteitsgegevens van de verzender van die e-mail verwijderd aangezien dit volgens haar om privacygegevens gaat en daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de volledigheid van de gevraagde informatie.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker neemt geen genoegen met deze beslissing van de gemeente Denderleeuw, aangezien die volgens hem geen betrekking heeft op zijn oorspronkelijke aanvraag waarbij hij verzocht om hem, in de nasleep van het dossier van gekapte bomen te ■■■ op 3 februari 2023, alle gevoerde correspondentie, brief/mail/PV hieromtrent tussen SOLVA en de gemeente Denderleeuw, te bezorgen. Middels het indienen van voorliggende beroep wenst hij hiervan alsnog een afschrift te bekomen.

3. Toelichting door de gemeente Denderleeuw

Om voldoende geïnformeerd te oordelen, heeft de beroepsinstantie de gemeente Denderleeuw om een reactie gevraagd. Op 17 augustus 2023 bezorgde de gemeente Denderleeuw aan de beroepsinstantie daaromtrent de volgende reactie *“Hierbij de interne mails n.a.v. de raadgeving die werd opgemaakt en verstuurd. Deze mails betreffen o.i. echter zuiver interne mails dewelke niet voor openbaarheid van bestuur in aanmerking komen. Ik verwijs daarvoor ook naar de parlementaire voorbereiding dewelke de alinea “interne communicatie” in het Bestuursdecreet heeft ingevoerd als uitzonderingsgrond. In die zin maken we toch ook enig voorbehoud voor de communicatie tussen ANB, Solva en het Lokaal Bestuur, gelet de omschrijving interne communicatie enigszins ruim kan worden geïnterpreteerd. We wijzen er tot slot, en gelet de parlementaire voorbereiding wel zeer relevant, nog op, dat de aanvrager/beroepsindiener over alle informatie beschikt dewelke aanvrager/beroepsindiener in staat moet stellen het dossier te begrijpen. Het overmaken van verdere interne communicatie heeft in deze geen enkele verdere toedracht, en dient o.i. maximaal beschermd te worden in het licht van de infra vermelde uitzonderingsgrond en de parlementaire voorbereiding bij het amendement.”*

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt in casu vast dat de door verzoeker opgevraagde correspondentie mailverkeer omvat tussen SOLVA en de gemeente Denderleeuw, waarbij een raadgeving werd verstuurd omtrent de door verzoeker bedoelde problematiek (dossier van gekapte bomen te ■■■ op 3 februari 2023). Er kan dan ook geen twijfel over bestaan dat het in casu gaat om bestaande bestuursdocumenten in de zin van artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet. De gemeente Denderleeuw beroept zich op de uitzonderingsgrond inzake interne communicatie om die correspondentie niet openbaar te maken. Met deze uitzonderingsgrond (artikel 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.

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."

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat het mailverkeer tussen SOLVA en de gemeente Denderleeuw, waarbij een raadgeving werd verstuurd omtrent de problematiek van gekapte bomen, 'interne communicatie' is in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet: het gaat immers om interne uitwisseling van ideeën en standpunten in het kader van de verdere afhandeling van het dossier. 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. Deze documenten worden als intern beschouwd "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 terecht komen 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. De beroepsinstantie is de mening toegedaan dat de communicatie tussen SOLVA en de gemeente Denderleeuw in een vertrouwelijke sfeer moet kunnen plaatsvinden en er intern moet kunnen worden gecommuniceerd, zonder dat buitenstaanders daar kennis kunnen en hoeven van te nemen. Dergelijke interne informatie-uitwisseling houdt absoluut geen enkele beslissing of rechtshandeling in.

De beroepsinstantie is eveneens van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van voormelde brief in kwestie. 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 primeert dan ook de bescherming van de vrije uitwisseling van gedachten over de problematiek van de gekapte bomen tussen SOLVA en de gemeente Denderleeuw via interne mailcommunicatie.

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 en dat de uitzonderingsgrond bijgevolg terecht werd ingeroepen. Het beroep dient bijgevolg voor wat betreft dit onderdeel als **ongegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroep van ■ van 23 juli 2023 tegen de ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Denderleeuw betreffende zijn verzoek d.d. 8 juli 2023 om hem in kennis te willen stellen van wie de behandelende ambtenaar was, waarnaar SOLVA verwees in de e-mail van 7 juli 2023, is onontvankelijk.

Het beroep van ■ van 23 juli 2023 tegen de ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Denderleeuw betreffende zijn vraag d.d. 18 juli 2023 om hem de brief/e-mail in verband met de overdracht van zijn openbaarheidsverzoek te bezorgen, is onontvankelijk.

Het beroep van ■ van 23 juli 2023 tegen de ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Denderleeuw betreffende zijn verzoek d.d. 18 juli 2023 om hem in kennis te stellen van de naam van de afzender die de betreffende e-mail heeft verstuurd vanuit het ANB aan de gemeente Denderleeuw, is onontvankelijk.

Het beroep van ■ van 23 juli 2023 tegen de ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Denderleeuw betreffende zijn verzoek d.d. 30 juni 2023 met betrekking tot zijn vraag naar alle gevoerde correspondentie in de nasleep van het dossier van gekapte bomen te ■ op 3 februari 2023, is onontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 21 augustus 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter