

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/2023/214

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 17 juli 2023 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij gemeente Zemst om een afschrift te verlenen van de volgende documenten:

- * alle communicatie gevoerd met Agentschap Wegen en Verkeer omtrent de chronische sluikstort/zwerfvuil problematiek in/rond de Cargovil zone (verder: de problematiek)
- * alle communicatie gevoerd met de gemeente Grimbergen omtrent de problematiek
- * alle communicatie gevoerd met de stad Vilvoorde omtrent de problematiek
- * het decretaal verplichte klachtenregister van de gemeente Zemst.

De gemeente Zemst heeft nagelaten om binnen de decretaal bepaalde termijn een beslissing te treffen.

Op 8 augustus 2023 stelde verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur tegen de ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Zemst.

Het beroep werd op 8 augustus 2023 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek dateert van 17 juli 2023.

Op 8 augustus 2023, de datum van het beroep, was de in artikel II.43, § 1, 2e lid van het Bestuursdecreet bepaalde beslissingstermijn van 20 kalenderdagen voor de gemeente Zemst verstreken, zonder dat verzoeker een beslissing had ontvangen.

Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Gegrondeheid 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. Oorspronkelijk verzoek

Middels zijn verzoekschrift van 17 juli 2023 aan de gemeente Zemst wenst verzoeker een afschrift te ontvangen van de hierna vermelde documenten:

- * alle communicatie gevoerd met Agentschap Wegen en Verkeer omtrent de chronische sluikestort/zwerfvuil problematiek in/rond de Cargovil zone (verder: de problematiek)
- * alle communicatie gevoerd met de gemeente Grimbergen omtrent de problematiek
- * alle communicatie gevoerd met de stad Vilvoorde omtrent de problematiek
- * het decretaal verplichte klachtenregister van de gemeente Zemst.

2. Inhoud van het beroepschrift

Bij gebrek aan beslissing van de gemeente Zemst, zag verzoeker zich genoodzaakt beroep in te dienen tegen de ontstentenis van beslissing. Via het indienen van het beroepschrift wenst verzoeker alsnog een afschrift te verkrijgen van de gevraagde documenten.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie contact opgenomen met de gemeente Zemst om wat toelichting te geven bij dit openbaarheidsverzoek.

Vanuit de gemeente Zemst werd vooreerst aan de beroepsinstantie aangegeven dat om onverklaarbare redenen het oorspronkelijk openbaarheidsverzoek van verzoeker door de mazen van het net is geglipt bij de administratieve diensten van de gemeente en dat er daarom niet werd gereageerd vanuit de gemeente.

Daarnaast stelt de beroepsinstantie vast dat er vanuit de gemeente Zemst alsnog een antwoord werd gestuurd aan verzoeker op 25 augustus 2023, waarbij de volgende documenten werden bezorgd aan verzoeker:

- Het klachtenregister (bestaande uit 2 delen), waarbij de informatie die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer achterwege werd gelaten (namen en adressen van natuurlijke personen)
- Verslag van een overleg d.d. 6 mei 2020 tussen de gemeenten Zemst, Grimbergen, Vilvoorde, Mooimakers, intercommunale Incovo en Cargovil
- Verslag van een overleg d.d. 24 juni 2020 tussen de gemeenten Zemst, Grimbergen, Vilvoorde en Mooimakers
- Verslag van een overleg d.d. 24 februari 2021 tussen de gemeenten Zemst, Grimbergen, Vilvoorde, Mooimakers en Cargovil

- Verslag van een overleg d.d. 8 februari 2022 tussen agentschap Wegen en Verkeer, politiezone Kastze en de gemeente Zemst

De beroepsinstantie heeft een afschrift ontvangen van de hiervoor vermelde documenten, die aan verzoeker alsnog werden toegestuurd op 25 augustus 2023. De beroepsinstantie geeft voor de volledigheid mee dat de persoonsgegevens terecht onleesbaar werden gemaakt in het ter beschikking gestelde klachtenregister aan verzoeker, dit in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet (de namen en adressen van natuurlijke personen werden afgeschermd omdat de bekendmaking ervan afbreuk zou doen aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer). Het ingestelde beroep, wordt wat betreft de intussen aan verzoeker bezorgde documenten, dan ook als **zonder voorwerp** beschouwd.

De beroepsinstantie heeft voorts navraag gedaan bij de gemeente Zemst of er, naast de hiervoor vermelde documenten nog andere documenten in het bezit zijn van de gemeente Zemst, die vallen onder de scope van het openbaarheidsverzoek van verzoeker. De gemeente Zemst bezorgt daarop aan de beroepsinstantie nog twee andere documenten, die eveneens onder het voorwerp van dit openbaarheidsverzoek vallen, doch deze werden niet bezorgd aan verzoeker op 25 augustus 2023:

- Het verslag van een overleg d.d. 7 juni 2023 tussen de gemeenten Zemst, Grimbergen, Vilvoorde, Mooimakers, intercommunale Incovo, het agentschap Wegen en Verkeer en Cargovil
- Een ontwerp van projectvoorstel door het agentschap Wegen en Verkeer met betrekking tot het bieden van een oplossing voor de sluikstortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil

De gemeente heeft uitdrukkelijk aan de beroepsinstantie aangegeven dat er, naast de reeds aan verzoeker bezorgde verslagen (toegestuurd op 25 augustus 2023) en de beide hiervoor vermelde documenten, die niet openbaar werden gemaakt, geen andere vormen van communicatie zijn geweest met de andere instanties, zoals aangegeven door verzoeker, in verband met de sluikstortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager.

In casu wordt evenwel door de beroepsinstantie vastgesteld dat de gemeente Zemst niet in het bezit is van andere communicatie, zoals gevraagd door verzoeker, met de gemeente Grimbergen, de stad Vilvoorde of het agentschap Wegen en Verkeer in het kader van het dossier rond de sluikstortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil, dan diegene die reeds werd bezorgd op 25 augustus 2023 en de beide documenten die niet openbaar werden gemaakt. Daar kan uiteraard bijgevolg geen afschrift van verleend worden. Het ingestelde beroep door verzoeker moet bijgevolg, voor wat betreft dit onderdeel, als **ongegrond** worden beschouwd.

De beroepsinstantie beoordeelt dan nog de beide voormelde documenten die vanuit de gemeente Zemst niet werden toegestuurd aan verzoeker: het ontwerp van projectvoorstel door het agentschap Wegen en Verkeer met betrekking tot het bieden van een oplossing voor de sluikstortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil en het verslag van een overleg d.d. 7 juni 2023 tussen de gemeenten Zemst, Grimbergen, Vilvoorde, Mooimakers, intercommunale Incovo, het agentschap Wegen en Verkeer en Cargovil met betrekking tot voormeld ontwerp van projectvoorstel.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de beide voormelde documenten niet openbaar kunnen worden gemaakt in toepassing van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet: de aanvraag heeft betrekking op bestuursdocumenten die niet af zijn. Artikel II.33, 2° Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag mogen afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

De memorie van toelichting bij voormelde decretale bepaling van artikel II.33, 2° Bestuursdecreet stelt het volgende: "Het ogenblik waarop een 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. (...)" (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56-57).

In casu gaat het hier om een projectvoorstel dat werd gedaan vanuit het agentschap Wegen en Verkeer om een oplossing uit te werken voor de sluikstortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil. Het betreft hier een "voorstel" van aanpak van de problematiek dat wordt gedaan aan de andere betrokken partijen/instanties, waarbij wordt gepolst naar hun standpunten/zienwijze daarover en waarbij wordt geïnformeerd naar de mogelijke engagementen vanuit die andere instanties: de gemeenten Zemst en Grimbergen, de stad Vilvoorde, de intercommunale Incovo, Cargovil en Mooimakers. In het verslag van 7 juni 2023 komen de verschillende opmerkingen, suggesties van de diverse betrokken instanties aan bod, de inhoud van het voorstel van project werd op die vergadering dus grondig besproken.

Het betreft hier wel degelijk een gezamenlijk project (op initiatief van agentschap Wegen en Verkeer) tussen verschillende instanties (zoals hiervoor opgesomd) en het plan van aanpak voor de sluikproblematiek op bedrijventerrein Cargovil is maar gefinaliseerd, van zodra de verschillende deelnemers eraan hun fiat/goedkeuring hebben gegeven. Dit is tot op heden duidelijk niet het geval, het voorstel van aanpak moet nog worden goedgekeurd binnen de verschillende gemeentebesturen, de intercommunale Incovo, Cargovil en Mooimakers. Het betreft hier dus geenszins een finaal afgewerkt en goedgekeurd plan van aanpak, doch slechts een "voorstel" van aanpak, dat momenteel nog grondig wordt afgetoetst binnen de diverse betrokken instanties en door hen nog definitief moet goedgekeurd worden. Het projectvoorstel op zich van het agentschap Wegen en Verkeer en de bespreking ervan op een vergadering d.d. 7 juni 2023 met de betrokken instanties zijn dus wel degelijk documenten die nog niet "af" of gefinaliseerd zijn.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals gediend in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de hiervoor vermelde 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 primeert het te beschermen belang, namelijk het feit dat het in casu onafgewerkte documenten betreft.

De beroepsinstantie verwijst in bijkomende orde ook naar de uitzonderingsgrond uit artikel II.35 5° Bestuursdecreet om de openbaarmaking van de beide voormelde documenten te weigeren. Deze

uitzonderingsgrond bepaalt dat de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de politieke besluitvorming. De memorie van toelichting stelt hierbij (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 65): “Hierbij wordt dan onder meer bedoeld de besprekingen tussen bestuurspartners die geen formele beraadslagingen zijn, de adviezen van kabinetsleden aan hun minister, burgemeester enzovoort in het kader van politieke afwegingen of beraadslagingen. Het begrip politieke beraadslagingen dient evenwel strikt te worden geïnterpreteerd. Een dossier dat zich bevindt op een kabinet, bijvoorbeeld met het oog op een beslissing van een minister, gedeputeerde, burgemeester of schepenen, dient beschouwd als een bestuursdocument dat voor openbaarmaking in aanmerking komt. Het behoort niet tot de informatie die strikt genomen met de politieke beraadslaging heeft te maken. Het document opgemaakt door een (kabinets)medewerker daarentegen, met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing en waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische, financiële belangen worden afgewogen dient niet openbaar gemaakt. Zo niet wordt de politieke besluitvorming onmogelijk.”

Het zoeken door verschillende overheidsinstanties naar een plan van aanpak om een antwoord te bieden op de sluikproblematiek op bedrijventerrein Cargovil is een moeilijke puzzel, met heel wat gevoeligheden, waarbij duidelijke en concrete afspraken moeten worden gemaakt tussen verschillende overheidsinstanties. De in casu door verzoeker gevraagde beide documenten hebben bijgevolg zonder twijfel betrekking op de (voorbereiding van de) politieke besluitvorming over het voorstel van project binnen de gemeente Zemst en dienen daarom naar het oordeel van beroepsinstantie dan ook afgeschermd te worden van de openbaarheid om het vertrouwelijke karakter hiervan te vrijwaren. Het vrijgeven van deze documenten in het huidige stadium van de bespreking van het voorstel van project van aanpak van de sluikstortproblematiek Cargovil (door het agentschap Wegen en Verkeer) hypothekeert immers de verdere besluitvorming daarrond, aangezien die documenten zo in de openbaarheid terecht komen vooraleer het bestuur van de gemeente Zemst ze zelf intern heeft kunnen beoordelen of er minstens in globo een politiek standpunt over heeft kunnen bepalen. Om deze reden moet de openbaarmaking van de beide documenten ook worden afgewezen in toepassing van artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet.

Het ingestelde beroep wordt, voor dit onderdeel, dan ook als **ongegrond** worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 8 augustus 2023 tegen de ontstentenis van beslissing vanwege de gemeente Zemst wordt als ontvankelijk en deels zonder voorwerp en deels ongegrond beschouwd.

Brussel, 29 augustus 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter