

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/2023/231

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 juli 2023 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij het kabinet van Vlaams Minister Lydia Peeters, Vlaams minister van Mobiliteit en Openbare Werken (hierna vermeld als: kabinet Peeters) 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
- * alle communicatie gevoerd met Cargovil vzw omtrent de problematiek
- * alle communicatie gevoerd met de intercommunale Incovo (en/of Interza) omtrent de problematiek

Het kabinet Peeters heeft voormeld openbaarheidsverzoek op 21 augustus 2023 afgewezen.

Op 21 augustus 2023 stelde verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur tegen de weigeringsbeslissing vanwege het kabinet Peeters.

Het beroep werd op 21 augustus 2023 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek dateert van 8 juli 2023.

De weigeringsbeslissing vanwege het kabinet Peeters dateert van 21 augustus 2023. Deze beslissing maakt geen melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet'), zodat de beroepstermijn pas aanvangt vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Op 21 augustus 2023 diende de verzoeker beroep in tegen voormelde weigeringsbeslissing.

Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en **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. Oorspronkelijk verzoek

Middels zijn verzoekschrift van 8 juli 2023 aan het kabinet Peeters wenst verzoeker een afschrift te ontvangen van de hierna vermelde 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
- * alle communicatie gevoerd met Cargovil vzw omtrent de problematiek
- * alle communicatie gevoerd met de intercommunale Incovo (en/of Interza) omtrent de problematiek

2. De aangevochten beslissing

Het kabinet Peeters verwijst in zijn weigeringsbeslissing naar de toepassing van artikel II.33, 2° en 3° van het Bestuursdecreet, voor wat de communicatie tussen het kabinet van minister Lydia Peeters en het Agentschap Wegen & Verkeer (AWV) betreft.

Met de stad Vilvoorde, de gemeente Grimbergen, Cargovil vzw en de intercommunale Incovo is er vanuit het kabinet geen communicatie geweest, aldus de aangevochten beslissing, waardoor er uiteraard geen afschrift van kon worden bezorgd.

3. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker neemt geen genoegen met de beslissing van het kabinet Peeters en motiveert zijn beroep als volgt:

“De juridische conclusie volgend op het beweerde onderzoek waarnaar gerefereerd wordt is weinig geloofwaardig, dus laat het kabinet mij weinig andere opties dan de Beroepsinstantie te verzoeken om de wel heel zwart/witte reactie van het kabinet (die zonder enige vorm van verontschuldiging of uitleg, rijkelijk

de decretale behandelingstermijn overschreden heeft) van dichter te bekijken op enige foutieve interpretatie van de openbaarheid wetgeving (en jurisprudentie)."

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie contact opgenomen met het kabinet Peeters om wat toelichting te geven bij dit openbaarheidsverzoek. De beroepsinstantie ontving de nodige informatie, alsook de documenten waarover het kabinet Peeters beschikt in verband met dit openbaarheidsverzoek:

- Mailverkeer tussen het kabinet Peeters en het Agentschap Wegen en Verkeer i.v.m. de sluikstort/zwerfvuil problematiek in/rond de Cargovil zone
- het ontwerp van projectvoorstel door het agentschap Wegen en Verkeer met betrekking tot het bieden van een oplossing voor de sluikstortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil

a) mailverkeer tussen kabinet Peeters en agentschap Wegen en Verkeer

De beroepsinstantie heeft kennis kunnen nemen van de inhoud van dit mailverkeer. Op grond van de verschaft informatie en na kennisname van de inhoud van de gevraagde communicatie, is ook de beroepsinstantie van oordeel dat de betreffende informatie die voorkomt in de gevraagde mails 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.

De Memorie van Toelichting bij het artikel 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 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 tussen het kabinet Peeters en het agentschap Wegen en Verkeer, waarbij afspraken worden gemaakt, ideeën worden uitgewisseld aangaande een mogelijke oplossing voor de sluikstortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil. Deze informatie dient duidelijk als "intern" beschouwd worden, daar deze informatie niet beschikbaar is voor buitenstaanders, nooit eerder ter beschikking werd gesteld aan het publiek, en zij niet buiten de muren van de betrokken instanties (het kabinet Peeters en het agentschap Wegen en Verkeer) is terecht gekomen (cfr. arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C619/19).

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de opgevraagde informatie die voorkomt in de communicatie tussen het kabinet Peeters en het agentschap Wegen en Verkeer te beschouwen is als '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. Praktische onderlinge afspraken, gedachtewisseling over en de bespreking van de opmaak van een oplossing voor de sluikstortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil vallen zonder twijfel onder het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond.

De verzoeker meent in zijn beroepschrift dan ook ten onrechte dat de communicatie tussen het kabinet Peeters en het agentschap Wegen en Verkeer niet als intern kan worden beschouwd.

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 verzoeker eventueel kan 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 tussen het kabinet Peeters en het agentschap Wegen en Verkeer in verband met de opmaak van een oplossing voor de sluikstortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil geacht te worden te primeren.

Die vaststelling volstaat om het verzoek om openbaarmaking van de door de verzoeker gevraagde mailcorrespondentie niet in te willigen.

Het door verzoeker ingestelde beroep moet bijgevolg, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, voor dit onderdeel als **ongegrond** worden beschouwd.

b) ontwerp van projectvoorstel door agentschap Wegen en Verkeer i.v.m. oplossing voor de sluikstortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil

De beroepsinstantie is van oordeel dat dit document, waarvan ze kennis heeft kunnen nemen, niet openbaar kan worden gemaakt in toepassing van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet: de aanvraag heeft betrekking op een bestuursdocument die niet af is. 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 sluikestortproblematiek 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/zienswijze 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.

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 sluikestortproblematiek 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 is dus wel degelijk een document dat nog niet “af” of gefinaliseerd is.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals gedeut in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van het hiervoor vermelde document. 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 een onafgewerkt document betreft.

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

c) communicatie gevoerd met de gemeente Grimbergen, stad Vilvoorde, Cargovil en intercommunale Incovo (en/of Interza) omtrent de sluikestortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil

Het kabinet Peeters heeft uitdrukkelijk aan de beroepsinstantie aangegeven dat er hieromtrent vanuit het kabinet met de voornoemde instanties geen enkele vorm van communicatie is geweest in verband met de sluikestortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil.

In artikel 1.4, 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 het kabinet Peeters niet in het bezit is van de gevraagde communicatie met de gemeente Grimbergen, de stad Vilvoorde, Cargovil of de

intercommunale Incovo (en/of Interza) in het kader van het dossier rond de sluikestortproblematiek op bedrijventerrein Cargovil. Daar kan uiteraard bijgevolg geen afschrift van verleend worden.

Het ingestelde beroep door verzoeker moet bijgevolg, voor wat betreft dit onderdeel, als **ongegron**d worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 21 augustus 2023 tegen de weigeringsbeslissing vanwege het kabinet Peeters wordt als ontvankelijk doch ongegron

Brussel, 15 september 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter