

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2023/237

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 20 juli 2023 diende ■■■ (verder: verzoeker), bij de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn (hierna vermeld als: De Lijn) een verzoek in om een afschrift te verlenen van de verslagen van het Managementcomité (Directiecomité) bij De Lijn van da maand januari 2023.

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

Op 5 september 2023 stelde verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur tegen de ontstentenis van beslissing vanwege De Lijn.

Het beroep werd op 7 september 2023 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek dateert van 20 juli 2023.

Op 5 september 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 Lijn verstreken, zonder dat verzoeker een beslissing had ontvangen.

Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en 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. Oorspronkelijk verzoek

Middels zijn verzoekschrift van 20 juli 2023 aan De Lijn wenst verzoeker een afschrift te ontvangen van de verslagen van het Managementcomité (Directiecomité) bij De Lijn van de maand januari 2023.

2. Inhoud van het beroepschrift

Bij gebrek aan beslissing van De Lijn, 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

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met De Lijn om wat toelichting te geven bij dit openbaarheidsverzoek en om een afschrift te bezorgen aan de beroepsinstantie van de door verzoeker gevraagde documenten.

Na kennisname van de opgevraagde documenten, is de beroepsinstantie van oordeel dat er toepassing dient gemaakt te worden van de uitzonderingsgrond, zoals opgenomen in artikel II.33, 3° Bestuursdecreet. inzake interne communicatie. Met deze uitzonderingsgrond 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 heeft zelf kunnen vaststellen dat de in casu opgevraagde documenten de verslagen zijn van het managementcomité (directiecomité) binnen De Lijn. Sinds 2021 komt dit managementcomité, samengesteld uit de verschillende directeurs van de diverse afdelingen binnen De Lijn, wekelijks bij elkaar om de documenten en agendapunten voor te bereiden en te bespreken die naderhand zullen worden voorgelegd aan de Raad van Bestuur van de Lijn, het officiële bestuursorgaan binnen De Lijn. Dit is uitdrukkelijk voorzien in artikel 20 van de statuten van De Lijn.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de verslagen van voormeld managementcomité (die dusdanig zijn opgesteld dat de individuele standpunten van de verschillende leden ervan worden weergegeven en dit per agendapunt) wel degelijk als 'interne communicatie' is te bestempelen in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet: het gaat immers om interne uitwisseling van ideeën en standpunten tussen de verschillende directeurs binnen De Lijn, en dit met het oog op een latere bespreking van de verschillende items binnen de Raad van Bestuur van De Lijn (strategische projecten, potentiële samenwerking met andere instanties of bedrijven, personeelsaangelegenheden, ...) 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 "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). Dit is in casu wel degelijk het geval: er worden verslagen opgesteld van de besprekingen binnen het managementcomité, doch deze zijn enkel voor intern gebruik bestemd en deze worden nooit publiekelijk bekend gemaakt buiten De Lijn zelf.

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 op de vergaderingen van het Managementcomité binnen De Lijn informatie wordt besproken die niet beschikbaar was/is voor het publiek, daar het besprekingen betreft van diverse agendapunten ter voorbereiding van de Raad van Bestuur binnen De Lijn, waarin de diverse directeurs vrijelijk hun persoonlijke ideeën en standpunten dienaangaande moeten kunnen kenbaar maken. Het betreft vaak nog pre-embryonale overwegingen, dewelke vrij onderling moeten uitgewisseld kunnen worden. Het openbaar maken van dergelijke beraadslaging, inclusief de persoonlijke inzichten van de diverse leden van het managementcomité, zou er toe leiden dat er een grote terughoudend zal worden gecreëerd op het vlak van de beraadslaging, alsook op het vlak van de interne schriftelijke communicatie daarrond. De besprekingen binnen het managementcomité van De Lijn moeten in een

vertrouwelijke sfeer moet kunnen plaatsvinden en er moet intern daarover kunnen worden gecommuniceerd (via verslagen), zonder dat buitenstaanders daar kennis kunnen en hoeven van te nemen. Dergelijke interne beraadslaging binnen het managementcomité 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 de voormelde verslagen van het managementcomité binnen De Lijn. 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 door de verschillende directeurs binnen De Lijn via de verslagen van hun wekelijkse vergaderingen, dit alles ter voorbereiding van de vergaderingen van de Raad van Bestuur binnen De Lijn.

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 in casu primeert op het belang van de openbaarheid van de opgevraagde verslagen van het managementcomité bij De Lijn en dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° Bestuursdecreet dan ook van toepassing is.

Het beroep dient bijgevolg als **ongegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroep van ■ van 5 september 2023 tegen de ontstentenis van beslissing vanwege De Lijn is onontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 4 oktober 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter