

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/2023/247

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 augustus 2023 diende ■■■ (hierna: verzoeker) een verzoek in bij de stad Mechelen om een afschrift te krijgen van een brief van de stad Mechelen aan Babalta/Plopsa met de concrete vraag van de stad naar ontbrekende gegevens in het kader van een vergunningsaanvraag voor het Plopsaqua waterpretpark in Mechelen Zuid.

Op 24 augustus 2023 ontving verzoeker een weigeringsbeslissing van de stad Mechelen.

Op 18 september 2023 werd door verzoeker beroep ingesteld tegen vermelde weigeringsbeslissing.

Op 18 september 2023 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 9 augustus 2023.

De weigeringsbeslissing van de stad Mechelen dateert van 24 augustus 2023.

Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 18 september 2023 diende verzoeker beroep in tegen voormelde weigeringsbeslissing. 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 een verzoekschrift van 9 augustus 2023 wenste verzoeker een afschrift te verkrijgen van een brief van de stad Mechelen aan Babalta/Plopsa, bevattende de concrete vraag naar ontbrekende gegevens in het kader van een vergunningsaanvraag voor het Plopsaqua waterpretpark in Mechelen Zuid.

2. Antwoord van de stad Mechelen

De stad Mechelen heeft het openbaarheidsverzoek op 24 augustus 2023 beantwoord met een weigeringsbeslissing, die luidt als volgt:

“Een brief waarnaar u verwijst, bestaat niet. Omgevingsvergunningen moeten aangevraagd worden via het omgevingsloket (online platform van de Vlaamse overheid).

Ook de communicatie binnen een dossier verloopt via het omgevingsloket. Het betreffende aanvraagdossier is nog in opbouw, is nog niet ontvankelijk en volledig verklaard en loopt dus nog niet.

Het openbaar maken van stukken uit een dossier dat nog niet ontvankelijk verklaard is, kan de politieke besluitvorming bemoeilijken. Het is noodzakelijk dat politieke besluitvorming in alle sereniteit, objectiviteit en onafhankelijkheid dient te verlopen, zonder externe druk. Indien openbaar wordt gemaakt dat bepaalde informatie ontbreekt en hierover mogelijks openbare discussies of debatten zouden ontstaan, bestaat er een risico dat dit invloed heeft op (de kwaliteit van) de politieke besluitvorming of deze zou bemoeilijken.

Daarom kunnen we niet op uw vraag ingaan op basis II.35.5° van het Bestuursdecreet.

Eenmaal het dossier ontvankelijk is verklaard, volgt een openbaar onderzoek, waarbij uiteraard iedereen het dossier kan inkijken.”

Verzoeker gaat evenwel niet akkoord met dit antwoord en stelt daarom beroep in bij de beroepsinstantie.

3. Beroepschrift

In zijn beroepschrift van 18 september 2023 stelt verzoeker transparantie te beogen in het beslissingsproces rond de bouw van een Plopsaqua waterpretpark in het waardevolle natuurgebied Zennebeemden in Mechelen Zuid. Hij meent in het kader van de openbaarheid van bestuur recht te hebben op

informatie/gegevens betreffende de 120 dagen uitstel die de vergunningsaanvrager zou hebben gekregen van de vergunningverlenende overheid “om bepaalde problemen uit het dossier recht te zetten.”

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 21 september 2023 contact opgenomen met de stad Mechelen, teneinde een afschrift van het gevraagde document te krijgen. Tegelijkertijd werd de stad Mechelen in de gelegenheid gesteld om wat meer duiding te verstrekken betreffende dit dossier.

Op 4 oktober 2023 heeft de stad Mechelen geantwoord aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het ingestelde beroep.

De beroepsinstantie heeft via de door de stad doorgestuurde screenshots van het omgevingsloket kennis kunnen nemen van de informatie die het voorwerp uitmaakt van het voorliggende beroep, en stelt vooreerst vast dat het niet gaat om een brief in de strikte zin van het woord, maar om communicatie via het omgevingsloket.

De stad Mechelen verduidelijkt haar werkwijze als volgt: “Via het omgevingsloket worden gegevens opgevraagd door de bevoegde dienst van de Stad Mechelen, niet door het bevoegde beslissingsorgaan. Het zal uiteindelijk het bevoegde beslissingsorgaan zijn dat de beslissing neemt of en in welke mate de opgevraagde bijkomende gegevens effectief relevant/noodzakelijk zijn.”

De beroepsinstantie wijst erop dat het Bestuursdecreet in artikel I.4, 3° het begrip bestuursdocumenten definieert als “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie.” Deze definitie is ruim en maakt geen onderscheid tussen informatie die werd opgevraagd door het bevoegde beslissingsorgaan enerzijds, en andere informatie anderzijds. De stad Mechelen kan niet gevolgd worden in haar argumentatie dat enkel de eerste soort informatie voor openbaarmaking in aanmerking zou komen.

Evenmin kan de door de stad Mechelen gemaakte vergelijking met ‘documenten die worden opgesteld door personeelsleden van de administratie, en die als insteek moeten dienen ter bespreking’ gevolgd worden, aangezien het in casu gaat om vragen naar ontbrekende gegevens, en deze vragen niet gericht zijn aan de administratie of overheidsinstantie, maar wel aan de aanvrager van de omgevingsvergunning.

De beroepsinstantie stelt verder vast dat de stad Mechelen vasthoudt aan haar standpunt, zoals dit werd gemeld aan de aanvrager in haar antwoordmail van 24 augustus 2023.

In eerste instantie komt dit antwoord erop neer dat het openbaar maken van stukken uit een dossier dat nog niet ontvankelijk en volledig verklaard is, volgens de stad Mechelen de politieke besluitvorming kan bemoeilijken (artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet).

Artikel II.35, 5° van het Bestuursdocument bepaalt dat de aanvraag tot openbaarmaking afgewezen wordt indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het vertrouwelijk karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming.

De memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet zegt hierover:

“Naast het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse regering en andere overheden, waarvoor een uitzonderingsgrond is voorzien in artikel II.34, 3°, van dit decreet, kan het noodzakelijk zijn ook andere informatie te beschermen die met de politieke beraadslaging heeft te maken.

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 schepen, 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.”

Gelet op de strikt aan te houden interpretatie van de betrokken uitzonderingsgrond kan deze volgens de beroepsinstantie in dit dossier niet toegepast worden op het voorliggende document, bevattende een aantal vragen die niet gericht zijn aan de administratie, laat staan aan een orgaan bevoegd voor de politieke besluitvorming, maar wel aan de aanvrager van de omgevingsvergunning.

De beroepsinstantie concludeert dat de stad Mechelen zich ten onrechte beroept op de toepassing van artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet om de openbaarheid van dit document te weigeren.

In tweede instantie beroept de stad Mechelen zich op artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet, en stelt daarbij dat het gaat om een document dat nog niet af of onvolledig is. De stad argumenteert hieromtrent als volgt: *“De gegevens die werden opgevraagd kaderen binnen een proces van ‘tot stand komen’, doch vormen ze op zich geen afgewerkt bestuursdocument. Er moet worden gewacht tot de vergunningsaanvraag volledig is vooraleer te spreken van een afgewerkt document.”*

De stad beroept zich aldus op de toepassing van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet. Deze decreetbepaling stelt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, een instantie een aanvraag tot openbaarmaking mag afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

Het ogenblik waarop een document als “af” kan worden bestempeld kan verschillen van geval tot geval. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt tussen documenten die worden opgesteld in het kader van een formele besluitvormingsprocedure en andere documenten.

De memorie van toelichting bij dit decreetartikel stelt daaromtrent 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.” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56-57).

De beroepsinstantie stelt vast dat het gevraagde document kadert binnen een officiële besluitvormingsprocedure, nl. de besluitvormingsprocedure inzake omgevingsvergunningen. Deze procedure start met een aanvraag tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning, zoals bedoeld in het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning.

Documenten die worden opgemaakt in het kader van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen. Ze zijn pas volledig indien ze alle gegevens bevatten om als een voltooid document te kunnen worden beschouwd en geen hiaten of blanco's meer vertonen. De beroepsinstantie stelt vast dat het gevraagde document een aantal vragen bevat van de stad Mechelen aan de aanvrager van de omgevingsvergunning, teneinde de ontbrekende gegevens in de aanvraag te vervolledigen. Daaruit blijkt dat de betrokken omgevingsvergunningsaanvraag door de stad Mechelen in eerste instantie geacht wordt niet volledig te zijn, en het bijgevolg gaat om een onvoltooid, onvolledig document, dat nog verdere aanvullingen behoeft. Hetzelfde geldt ook voor het thans opgevraagde document, aangezien dit deel uitmaakt van het gehele besluitvormingsproces en bovendien heel specifiek betrekking heeft op de onvolledigheid van de omgevingsvergunningsaanvraag.

De vragen die via het omgevingsloket digitaal werden gesteld door de stad Mechelen aan de vergunningsaanvrager zijn onlosmakelijk verbonden met de vaststelling dat de aanvraag op het eerste gezicht als onvolledig werd beschouwd. De vragen zoomen zelfs in het bijzonder in op de onvolledigheid van de aanvraag, aangezien ze de ontbrekende gegevens aanwijzen. Omwille van deze vaststellingen worden de betrokken vragen door de beroepsinstantie beschouwd als een accessorium van een onvolledige omgevingsvergunningsaanvraag. Aangezien ze deel uitmaken van hetzelfde proces van de onvolledige omgevingsvergunningsaanvraag, er onlosmakelijk mee verbonden zijn en uitdrukkelijk beogen de onvolledigheid ervan te laten herstellen, ressorteren deze vragen van de stad aan de aanvrager eveneens onder dezelfde uitzonderingsgrond van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet.

De stad Mechelen had dienaangaande geargumenteed dat *“indien nu bekend wordt gemaakt welke gegevens werden opgevraagd, de vergunningsaanvraag gefragmenteerd wordt, en er een bijzondere focus zal bestaan op deze gegevens, terwijl de vergunningsaanvraag juist in haar geheel dient te worden bekeken”*, en verder dat zij de door verzoeker beoogde transparantie in het beslissingsproces omtrent Plopsaqua wel degelijk wilt bieden: *“...deze transparantie zal er wel degelijk zijn, enkel wil de stad deze transparantie koppelen aan volledigheid”*.

De beroepsinstantie sluit zich in casu aan bij deze argumentatie waarbij zij opmerkt dat er, in tegenstelling tot wat er vroeger was voorzien in het decreet inzake openbaarheid van bestuur van 18 mei 1999, in het huidige Bestuursdecreet weliswaar geen uitzonderingsgrond fungeert op grond waarvan de openbaarmaking van een welbepaald document zou kunnen worden geweigerd zolang er geen eindbeslissing in het globale dossier is genomen, maar tegelijkertijd constateert dat de openbaarheidsreglementering ook de nodige waarborgen biedt voor een vlot en evenwichtig verloop van een besluitvormingsproces, die niet gehinderd mag worden door de openbaarmaking van onvolledige documenten of gegevens die daar onlosmakelijk mee verbonden zijn. Het is precies in dat licht dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 2° in het Bestuursdecreet werd opgenomen, waardoor het besluitvormingsproces op bepaalde ogenblikken moet worden afgeschermd van de openbaarheid.

De beroepsinstantie komt op basis van al het voorgaande tot het besluit dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 2° in het Bestuursdecreet in dit concrete dossier terecht werd ingeroepen door de stad Mechelen.

Tot slot is de beroepsinstantie van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals bedoeld 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).

Op grond van voorgaande overwegingen weegt het belang van de openbaarheid niet op tegen het belang dat gepaard gaat met de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet, met name de mogelijkheid om onvolledige documenten en de daarmee onlosmakelijke gegevens af te schermen van de openbaarheid in functie van onder meer een vlot en evenwichtig verloop van het besluitvormingsproces.

Deze vaststellingen volstaan om het ingestelde beroep als **ongegron**d te beschouwen.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 18 september 2023 van de heer ■■■ tegen de weigeringsbeslissing d.d. 24 augustus 2023 van de stad Mechelen is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 12 oktober 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter