

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/2023/250

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

Bij mailbericht van 28 augustus 2023 diende [REDACTED] (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij het Agentschap Wegen en Verkeer, afdeling Vlaams-Brabant (hierna vermeld als: AWV) om een afschrift te verlenen en uitleg te bekomen van/over volgende informatie in het bezit van het Agentschap Wegen en Verkeer, ongeacht de drager ervan.

* (uitleg) volgend op mijn openbaarheidsverzoek dd. 7 juni 2023 werd mij een gevraagde gunningsverslag met gemotiveerde gunningsbeslissing (AID-nummer WVB/OND/D212/2021/1) toegestuurd. In dit document werd de naam van de geselecteerde aannemer voor het bestek voor "Groen- en netheidsonderhoud op de gewestwegen in de provincie Vlaams-Brabant: D212, Vilvoorde" overal onleesbaar gemaakt. Vermits dit hoogst ongebruikelijk is, graag uitleg waarom.

* (uitleg) volgend op mijn openbaarheidsverzoek dd. 7 juni 2023 werden mij enkele grote files toegestuurd, zoals de 244 pagina's lange file "Communicatie met de aannemer 2022 tot heden.pdf", waarbij de inhoud overduidelijk digitaal is (en geen scans van papier); nochtans zijn deze en andere geleverde PDF files, zoals het eerder vermelde gunningsverslag, niet zoekbaar, noch kan men er tekst in selecteren. Gezien PDF files normaliter zoekbaar zijn, en de zoekbaarheid van zulke files een essentieel onderdeel is van de moderne, dagdagelijkse "leesbaarheid" van lange PDF's, rijst de vraag waarom AWV deze files bewust onzoekbaar gemaakt heeft? Heeft de AWV hierbij haar Art. II.6 behulpzaamheidsplicht omgezet in pestgedrag met als doel de burger die zijn grondwettelijk recht probeert uit te oefenen te frustreren?

* (uitleg) volgend op mijn openbaarheidsverzoek dd. 7 juni 2023 werd mij de file "Communicatie met de aannemer 2022 tot heden.pdf" opgestuurd. Waarom werden in die file, in alle "Overzicht berekening" pagina's, het veld "Geraamd Aantal" (met eenheid "ton") aan de openbaarheid onttrokken? Gezien doorheen alle (deels) openbaar gemaakte documenten alle financiële gegevens (incl. eenheidsprijzen) niet openbaar

gemaakt werden, zie ik niet waarom de geraamde tonnen afval (hoofdzakelijk sluikestorten) geheim gehouden moeten worden en/of aan enige criteria rond uitzonderingsgronden zou voldoen.

* gezien vorig punt wens ik afschrift te bekomen van al de eerder bekomen "Overzicht berekening" pagina's, met al de geraamde afval gewichten openbaar gemaakt.

* (uitleg) volgend op de beslissing van de Beroepsinstantie OVB/2023/198 werd mij het gevraagde openbaarheidsregister (AWV Vlaams-Brabant) toegestuurd als PDF. In de kolom "Omschrijving document(en)/aanvraag" valt het volgende te lezen voor de aanvraag geregistreerd op 10 juli 2023: "alle communicatie gevoerd met Agentschap Wegen en Verkeer omtrent de chronische sluikestort/zwerfvuil problematiek in/rond de Cargovil zone [...]"

Gezien ik zelf de auteur ben van deze zin, en deze zin nooit deel was van enige openbaarheidsverzoek gericht aan AWV, rijst de vraag waarom het AWV openbaarheidsregister een verzoek gericht aan een derde bestuursinstantie bevat (in dit geval het kabinet van de minister van mobiliteit, mevrouw Lydia Peeters)?

* (uitleg) het eerder vermelde openbaarheidsregister werd als PDF toegestuurd, en niet als spreadsheet file. Nochtans zijn de brongegevens zeer duidelijk afkomstig van een dagdagelijkse spreadsheet (of hiermee gelijkgestelde toepassing die tabellen kan exporteren). Naast het feit dat de PDF de leesbaarheid ondermijnt omdat het de contouren van cellen/rijen/kolommen niet bevat, zijn er ook veel cellen waarvan de inhoud afgekapt is, met onleesbaarheid van de afgekapte informatie als gevolg. De uitleg die ik hierbij wens is waarom werd de spreadsheet naar PDF omgezet, en waarom werd deze met duidelijk afgekapte cellen geleverd?

* gezien vorig punt wens ik afschrift te bekomen van het openbaarheidsregister in origineel spreadsheet formaat, niet in PDF formaat.

* In de beslissing van de Beroepsinstantie OVB/2023/198 valt er het volgende te lezen: "Uit de ingewonnen informatie door de beroepsinstantie blijkt dat er binnen AWV geen afzonderlijk klachtenregister wordt bijgehouden, noch voor het district Vilvoorde, noch centraal." Hierbij vraag ik dus alle bestuursinformatie omtrent hoe AWV intern aan haar decretale verplichtingen opgenomen in het Bestuursdecreet 2018 (Hoofdstuk 5: Klachten, meldingen en voorstellen) voldoet. Niet limitatief hoort men hieronder te verstaan Powerpoint presentaties voor ambtenaren rond het gebruik van het meldingssysteem, de toegepaste verwerkingsregels wanneer meldingen in de organisatie aankomen (meldingen die intern ID's krijgen zoals KM-2023-12583), enz. Hierbij dient men (niet limitatief) zowel bestuursdocumenten te vinden bij de klantendienst als bij de juridische dienst.

* de naam van het systeem waarin de melding KM-2023-12583 een entiteit is.

Vanuit AWV werd niet gereageerd op voormeld openbaarheidsverzoek.

Bij mailbericht d.d. 20 september 2023 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen het uitblijven van een beslissing vanwege AWV. Dit beroep werd geregistreerd op 21 september 2023.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 28 augustus 2023.

Op het moment van het indienen van het beroep, op datum van 20 september 2023, was de decretale beslissingstermijn om een beslissing te nemen voor AWV verstreken. Conform artikel II.48, §1 Bestuursdecreet heeft de termijn om een beroep in te dienen bijgevolg geen aanvang genomen.

Het beroep ingediend bij mailbericht d.d. 20 september 2023 is bijgevolg tijdig ingesteld en wordt dan ook als **ontvankelijk** beschouwd.

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. Inhoud van het beroepschrift

Gelet op het gebrek aan een beslissing vanwege AWV ziet verzoeker zich genoodzaakt beroep in te dienen om alsnog de gevraagde documenten en de gevraagde uitleg te bekomen.

2. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft AWV gecontacteerd om toelichting te geven bij dit openbaarheidsverzoek en om, indien deze voorhanden zijn, de door verzoeker gevraagde documenten te bezorgen aan de beroepsinstantie.

Bij mailbericht van 6 oktober 2023 ontving de beroepsinstantie, via WeTransfer, een aantal documenten vanwege AWV:

- Het antwoord dat alsnog werd bezorgd vanuit AWV aan verzoeker op 6 oktober 2023 met als bijlage twee documenten die aan verzoeker werden toegestuurd en de door verzoeker gevraagde uitleg aangaande een aantal andere documenten
- Twee interne documenten van AWV, die niet werden bezorgd aan verzoeker

De beroepsinstantie bespreekt hierna de verschillende onderdelen uit het openbaarheidsverzoek van verzoeker:

De eerste drie onderdelen: vragen om uitleg naar aanleiding van de afhandeling van een eerder openbaarheidsverzoek van verzoeker d.d. 7 juni 2023

De beroepsinstantie kon zelf vaststellen, uit de toegestuurde documenten, dat de gevraagde uitleg aan verzoeker alsnog werd verstrekt vanuit AWV via mail d.d. 6 oktober 2023.

De beroepsinstantie kan dan ook enkel maar concluderen dat met de voormelde mail vanuit AWV d.d. 6 oktober 2023 alsnog aan de verzuchtingen van verzoeker uit zijn oorspronkelijk openbaarheidsverzoek d.d. 28 augustus 2023 is tegemoet gekomen, wat deze onderdelen betreft.

Het ingestelde beroep wordt, voor deze onderdelen, dan ook als **zonder voorwerp** beschouwd.

Een afschrift van het al eerder bekomen "Overzicht berekening" pagina's, met vermelding van de geraamde afval gewichten

De beroepsinstantie kon zelf vaststellen, uit de toegestuurde documenten, dat het door verzoeker gewenste document alsnog aan hem werd doorgestuurd vanuit AWV via mail d.d. 6 oktober 2023.

De beroepsinstantie kan dan ook enkel maar concluderen dat met de voormelde mail vanuit AWW d.d. 6 oktober 2023 alsnog aan de verzuchtingen van verzoeker uit zijn oorspronkelijk openbaarheidsverzoek d.d. 28 augustus 2023 is tegemoet gekomen, wat dit onderdeel betreft.

Het ingestelde beroep wordt, voor dit onderdeel, dan ook als **zonder voorwerp** beschouwd.

Uitleg met betrekking tot de vermelding in het aan verzoeker toegestuurd openbaarheidsregister van een openbaarheidsverzoek dat aan een derde was gericht (het kabinet van de minister van mobiliteit, mevrouw Lydia Peeters) en het format waarin het openbaarheidsregister werd bezorgd aan verzoeker

De beroepsinstantie kon zelf vaststellen, uit de toegestuurde documenten, dat de gevraagde uitleg aan verzoeker alsnog werd verstrekt vanuit AWW via mail d.d. 6 oktober 2023.

De beroepsinstantie kan dan ook enkel maar concluderen dat met de voormelde mail vanuit AWW d.d. 6 oktober 2023 alsnog aan de verzuchtingen van verzoeker uit zijn oorspronkelijk openbaarheidsverzoek d.d. 28 augustus 2023 is tegemoet gekomen, wat dit onderdeel betreft.

Het ingestelde beroep wordt, voor dit onderdeel, dan ook als **zonder voorwerp** beschouwd.

Een afschrift van het openbaarheidsregister in origineel spreadsheet formaat (en dus niet in PDF formaat)

De beroepsinstantie kon zelf vaststellen, uit de toegestuurde documenten, dat het door verzoeker gewenste document alsnog aan hem werd doorgestuurd vanuit AWW via mail d.d. 6 oktober 2023. Verzoeker kreeg het openbaarheidsregister doorgestuurd in Excel-format, zoals door hem gevraagd.

De beroepsinstantie kan dan ook enkel maar concluderen dat met de voormelde mail vanuit AWW d.d. 6 oktober 2023 alsnog aan de verzuchtingen van verzoeker uit zijn oorspronkelijk openbaarheidsverzoek d.d. 28 augustus 2023 is tegemoet gekomen, wat dit onderdeel betreft.

Het ingestelde beroep wordt, voor dit onderdeel, dan ook als **zonder voorwerp** beschouwd.

Een afschrift van alle bestuursinformatie omtrent hoe AWW intern aan haar decretale verplichtingen opgenomen in het Bestuursdecreet 2018 (Hoofdstuk 5: Klachten, meldingen en voorstellen) voldoet (richtlijnen voor ambtenaren, werking van het meldingssysteem ...)

De beroepsinstantie ontving vanwege AWW in dit verband twee bestuursdocumenten:

- Een handleiding aangaande de softwareapplicatie met betrekking tot het registreren en opvolgen van klachten en meldingen
- Een handleiding met specifieke praktische stappen/acties voor medewerkers binnen AWW rond het behandelen van klachten en meldingen

Na kennisname van de voormelde 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 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.

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.”

Op grond van de verschaft informatie en na kennisname van de inhoud van de gevraagde documenten, is de beroepsinstantie van oordeel dat de betreffende informatie die voorkomt in de beide handleidingen rond het afhandelen van klachten en meldingen binnen AWV voldoet aan de omschrijving van het begrip “interne communicatie”, zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet, aangezien het gaat om feitelijke informatie die kadert in het zoeken naar een goede werking/procesverloop op het vlak van de behandeling van klachten en meldingen binnen AWV. Verder blijkt uit de documenten zelf dat het gaat om informatie die niet bedoeld is om buiten de muren van AWV terecht te komen. In het kader van een goede interne werking is het voor AWV wel degelijk nodig om interne, onderlinge afspraken te kunnen maken over hoe gewerkt/samengewerkt wordt en toelichting ter beschikking te kunnen stellen aan de betrokken personeelsleden over de werking van het intern klachtensysteem, zonder dat deze publiekelijk gemaakt moet worden. Een effectieve besluitvorming en werking veronderstelt dat over dergelijke procesmatige aangelegenheden vrijelijk gecommuniceerd kan worden en AWV hierover ook schriftelijke documentatie kan voorzien voor haar personeelsleden, zonder dat deze publiek gemaakt moet worden aan derden. Het gaat wel degelijk om interne praktische richtlijnen voor de medewerkers binnen AWV zelf, die hen in staat moeten stellen om hun taken inzake het verwerken van klachten en meldingen zo secuur en kwaliteitsvol mogelijk uit te voeren.

Bij de ene handleiding betreft het een beschrijving van de softwareapplicatie zelf, waarin onder meer de volgende onderdelen voorkomen:

- doel van de applicatie
- wie werkt met de applicatie en welke rollen kunnen daarbij opgenomen worden door de personeelsleden binnen AWV
- wat wordt geregistreerd en hoe
- specifieke inhoud van een klachtendossier
- opstarten van een onderzoek: door wie en wanneer
- inhoudelijke opvolging van een onderzoek
- zoekmogelijkheden in het systeem

Bij de andere handleiding betreft het meer een praktisch stappenplan voor de verschillende medewerkers binnen AWV, waarin onder meer de volgende onderdelen voorkomen:

- registratie van klachten
- toewijzen van dossiers voor inhoudelijke afhandeling
- opvolging van een klacht/melding via bepaalde mailboxen
- koppelen van meldingen aan bestaande dossiers
- manueel registreren van nieuwe dossiers
- heropenen van dossiers
- wijze van communiceren (inkomende en uitgaande berichten)

Bij elk van de voornoemde onderdelen in de beide handleidingen is er praktische informatie terug te vinden voor de personeelsleden binnen AWV die betrokken zijn bij de afhandeling van klachten/meldingen: specifieke richtlijnen, handige tips, een praktisch werkkader, nuttige links, vaak gestelde vragen i.v.m. afhandeling van klachten ... kortom allemaal interne informatie die de personeelsleden van AWV een houvast en praktische leidraad moet bieden bij het uitvoeren van hun diverse taken in het kader van het afhandelen van klachten en meldingen.

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). Dit is in casu wel degelijk het geval: de beide voormelde handleidingen rond de behandeling van klachten en meldingen binnen AWV zijn opgesteld binnen AWV zelf, deze zijn enkel voor intern gebruik door hun personeelsleden bestemd en deze zijn nooit publiekelijk bekend gemaakt buiten AWV zelf.

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 door verzoeker gevraagde interne documenten rond klachtenafhandeling binnen AWV (de beide voormelde handleidingen). 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 interne richtlijnen voor de personeelsleden binnen AWV via de beide voormelde handleidingen rond klachtenafhandeling.

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^o van het Bestuursdecreet in casu primeert op het algemeen belang van de openbaarheid van de opgevraagde documenten (handleidingen rond klachtenbehandeling) en dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3^o Bestuursdecreet dan ook van toepassing is.

Het ingestelde beroep dient bijgevolg, voor dit onderdeel, als **ongegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van [REDACTED] d.d. 20 september 2023 tegen het uitblijven van een beslissing vanwege het agentschap Wegen en Verkeer, afdeling Vlaams-Brabant, wordt als ontvankelijk en deels zonder voorwerp en deels ongegrond beschouwd.

Brussel, 19 oktober 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter