

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/2024/046

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 december 2023 diende [REDACTED] (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij het Agentschap Wegen en Verkeer (hierna vermeld als: AWV) om een afschrift te verlenen van de communicatie tussen AWV en de stad Antwerpen betreffende de heraanleg van de R11/Prins Boudewijnlaan.

Op 6 februari 2024 werd voormeld openbaarheidsverzoek afgewezen door AWV.

Op 10 februari 2024 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de voormelde weigeringsbeslissing vanwege AWV. Dit beroep werd geregistreerd op 12 februari 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 17 december 2023.

De bestreden beslissing dateert van 6 februari 2024. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepschrift van verzoeker d.d. 10 februari 2024 is bijgevolg tijdig ingediend en wordt dan ook als **ontvankelijk** beschouwd.

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. Bestreden beslissing

AWV heeft het openbaarheidsverzoek afgewezen, met de volgende argumentering:

“Aangezien de documenten die u vraagt te beschouwen zijn als interne communicatie tussen AWV en de stad Antwerpen kunnen wij niet ingaan op uw verzoek. Wij beroepen ons hiervoor op artikel II.33, 3° van het bestuursdecreet. De andere opgevraagde documenten heeft u reeds gekregen via onze omgevingsmanager.”

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker argumenteert zijn beroepschrift als volgt:

“ Bij deze wil ik beroep indienen tegen onderstaande beslissing van het AWV om de gevraagde informatie geheim te houden op basis van 2 argumenten:

- 1. Sowieso valt alle formele communicatie zoals adviezen of opdrachten buiten de definitie van interne communicatie. Ik kan niet geloven dat er in dit dossier geen enkele formele vraag is gesteld, geen opdracht is gegeven aan het AWV en er geen enkel formele terugkoppeling is gebeurd. Want dat zou willen zeggen dat het AWV op eigen initiatief heeft gehandeld en niet op vraag van de betrokken besturen. Daarnaast circuleren heel wat documenten en verslagen van de Stad Antwerpen die toch aantonen dat er formele communicatiestromen moeten zijn geweest, zoals onder andere bijgevoegd besluit, de projectvergaderingen die er zijn geweest of de standpunten die vertolkt zijn geweest in de zittingen van het stadsbestuur.*

Graag wil ik U vragen voor een dubbele controle om te bevestigen dat het AWV geen enkele formele vraag, opdracht heeft gekregen vanuit de betrokkenoverheidsdiensten, of er geen formele vergaderingen zijn geweest of iets dergelijks.

- 2. Overheidsinstanties mogen de openbaarmaking enkel weigeren als het belang van openbaarheid minder zwaar doorweegt dan het belang van de overheidsinstantie om zijn interne communicatie af te schermen. Een belangenafweging is aldus noodzakelijk alvorens de vraag tot openbaarheid te verwerpen.*

Vanuit de buurt hebben we het gevoel dat er een dubbele agenda speelt en dat bepaalde druk of gerelateerde dossiers de doorslag hebben gegeven om het plan uit te tekenen zoals het nu op tafel ligt. Het is quasi onmogelijk anders te begrijpen waarom bvb plots de baan, die alternatieve ruimte

genoeg heeft, door het parkgebied moet getrokken worden. De burgers, met honderden bezwaarschriften en een petitie van > 2000 handtekeningen hebben een groot belang om te begrijpen hoe de besluitvorming in dit dossier is gelopen en welke elementen hebben bijgedragen tot de keuze van dit specifieke traject.

Belangen afwegen is nooit eenvoudig maar in deze ben ik ervan overtuigd dat het recht van burgers om inzage harder doorweegt dan het geheim houden van de communicatie. Graag zou ik U willen vragen om deze belangenafweging ten gronde te onderzoeken."

3. Standpunt van de beroepsinstantie

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

Uit de ingewonnen informatie kon de beroepsinstantie alvast de context achterhalen waarbinnen dit openbaarheidsverzoek moet bekeken worden:

- heraanleg van de R11/Prins Boudewijnlaan is een project dat werd heropgestart in 2023.
- In de periode van januari 2023 tot juli 2023 werd gewerkt aan de opmaak van de omgevingsvergunningsaanvraag voor het project. De herinrichting van het desbetreffende kruispunt is een samenwerking tussen stad Antwerpen en AWV.
- door de herinrichting van het kruispunt verdwijnen er heel wat parkeerplaatsen en de stad Antwerpen wou in de twee 'oksels' twee parkings leggen
- aangezien deze parkings in parkgebied lagen, diende men voor deze parkings - voorafgaand aan de omgevingsvergunningsaanvraag - een projectvergadering te houden indien de parkings als buurtparking werden beschouwd. Indien de parkings als carpoolparking werden beschouwd, diende er een gemotiveerde afwijking meegenomen te worden.
- stad Antwerpen koos voor het traject 'buurtparking' en dus voor de projectvergadering
- in de projectvergadering werd enkel westelijke parking weerhouden, de oostelijke parking diende in het ontwerp ingericht te worden als parkgebied.
- in juli 2023: indiening van omgevingsvergunningsaanvraag conform de projectvergadering
- er werd een infosessie gehouden aangaande de plannen met de herinrichting van het kruispunt
- 18 december 2023: de omgevingsvergunning werd verleend door de gewestelijke omgevingsambtenaar (departement Omgeving) voor de herinrichting van het kruispunt (OMV_2022047721).

De beroepsinstantie stelt vast dat verzoeker in zijn openbaarheidsverzoek vraagt naar de communicatie die er geweest is tussen AWV en de stad Antwerpen betreffende de heraanleg van de R11/Prins Boudewijnlaan. De beroepsinstantie werd in kennis gesteld vanuit AWV van het mailverkeer dat er is geweest tussen AWV en de stad Antwerpen in dit vergunningsdossier (heraanleg kruispunt). Het opgevraagde mailverkeer heeft betrekking op de opmaak van de startnota voor de heraanleg, de verkeerskundige nota voor dit project en de officiële nota voor de projectvergadering.

Op grond van de door AWV 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 terechtkomt, 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 zekere 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 documenten waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreft interne communicatie tussen AWV en de stad Antwerpen, waarbij afspraken worden gemaakt, ideeën worden uitgewisseld aangaande een mogelijke oplossing voor de heraanleg van het kruispunt aan de R11/Prins Boudewijnlaan. 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 (AWV en de stad Antwerpen) is terechtgekomen (cfr. arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C619/19). De opgevraagde communicatie tussen AWV en de stad Antwerpen is wel degelijk enkel voor intern gebruik bestemd en deze communicatie werd nooit publiekelijk bekend gemaakt buiten AWV en de stad Antwerpen zelf.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de opgevraagde informatie die voorkomt in de communicatie tussen AWV en de stad Antwerpen 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. De onderlinge gedachtewisseling over en de bespreking van de opmaak van omgevingsvergunningsaanvraag (met bijhorende tussenstappen) voor de heraanleg van een kruispunt in Antwerpen vallen zonder twijfel onder het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond.

De verzoeker meent in zijn beroepschrift dan ook ten onrechte dat de communicatie tussen AWV en de stad Antwerpen niet als intern kan worden beschouwd. Beide instanties kunnen wel degelijk onderling ideeën uitwisselen om een bepaald project aan te pakken (in casu de heraanleg van een kruispunt). Uiteraard is het zo dat de eigenlijke formele stappen die gezet worden in het project wel openbaar zijn. De beroepsinstantie kon vaststellen dat dit in casu wel degelijk het geval is geweest met de openbaarmaking van de startnota, de verkeerskundige nota, de nota voor de projectvergadering, het verslag van de projectvergadering, het advies vanuit de stad Antwerpen, het advies van de brandweer, een infovergadering (die integraal raadpleegbaar is op de website <https://wegenenverkeer.be/werken/herinrichting-kruispunt->

[frans-van-dunlaan-prins-boudewijnlaan-wilrijk/communicatie](https://www.vlaanderen.be/frans-van-dunlaan-prins-boudewijnlaan-wilrijk/communicatie), de volledige omgevingsvergunningsaanvraag en de uiteindelijk verleende vergunning door de gewestelijke omgevingsambtenaar (Departement Omgeving).

Alle formele stukken in verband met deze omgevingsvergunningsaanvraag zijn openbaar, maar dit betekent niet dat de vrije ideeënuitswisseling tussen verschillende administraties of instanties rond de aanpak van een probleem of project en die aan de basis liggen van de opmaak van een formele tussenstap in een project of proces ook openbaar kunnen worden gemaakt. De uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° Bestuursdecreet beschermt nu net die interne besprekingen/communicatie. De openbaarmaking van de door verzoeker gevraagde communicatie tussen AWW en de stad Antwerpen rond de aanleg van het desbetreffende kruispunt zou ongetwijfeld de door de voormelde uitzondering beschermde "beleidsintimiteit" doorbreken.

De doelstelling van deze uitzondering is om de overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en uitwisseling van ideeën 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 communicatie 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 AWW en de stad Antwerpen in verband met de heraanleg van het kruispunt aan de R11/Prins Boudewijnlaan geacht te worden te primeren.

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

Daarnaast is de beroepsinstantie ook van oordeel dat de opgevraagde communicatie tussen AWW en de stad Antwerpen betreffende de heraanleg van het kruispunt aan de R11/Prins Boudewijnlaan niet openbaar kan worden gemaakt in toepassing van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet. Op basis van voormeld decreetartikel kan een aanvraag tot openbaarmaking immers worden afgewezen als het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen.

Het gaat om een relatieve uitzonderingsgrond. Hierbij moet eerst onderzocht worden of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt. Als er belangenschade is, moet vervolgens het te beschermen belang worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarheid mag dan enkel worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder weegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang.

De uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is immers het beginsel van de "gelijkheid der wapens in een

proces". Dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De bestaansreden van voormelde uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid. Deze uitzonderingsgrond is een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen overheidsinstantie) wordt uitgespeeld.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag evenwel niet op een abstracte manier worden ingeroepen zodat concreet moet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding én tegen een overheidsinstantie kan worden aangewend.

Uit de concrete dossiergegevens blijkt in casu dat op 5 februari 2024 een verzoek tot vernietiging met vordering tot schorsing werd ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen tegen de omgevingsvergunning van 18 december 2023, zoals verleend door de gewestelijke omgevingsambtenaar (Departement Omgeving) voor de herinrichting van het kruispunt (OMV_2022047721). Eén van de verzoekende partijen in dat hangend administratief rechtsgeding is huidig verzoeker in dit dossier inzake openbaarheid van bestuur en het voorwerp van voormeld geding is de schorsing en vernietiging van het besluit van de gewestelijke omgevingsambtenaar, alsook de vernietiging ervan en het verzoek om over te gaan tot de weigering van de heraanleg van het kruispunt aan de R11/Prins Boudewijnlaan.

De beroepsinstantie stelt dus vast dat verzoeker rechtstreeks betrokken partij is in voormeld administratief rechtsgeding. Door in te gaan op de huidige vraag om informatie van verzoeker, wordt afbreuk gedaan aan de wapengelijkheid tussen de beide procespartijen (verzoeker enerzijds en het Vlaams Gewest anderzijds), wat nu net de finaliteit uitmaakt van de uitzonderingsgrond van artikel II. 35, 4° van het Bestuursdecreet, namelijk net die ongelijkheid corrigeren.

In casu is er duidelijk een link tussen het voorliggende openbaarheidsverzoek (opvragen van communicatie tussen AWV en stad Antwerpen, die voorafging aan de verleende omgevingsvergunning voor de aanleg van het desbetreffende kruispunt) en het voormelde hangend administratief rechtsgeding bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (waarbij juist wordt gevraagd om die omgevingsvergunning voor de aanleg van het kruispunt te schorsen en te vernietigen). Het komt uiteraard niet aan de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur toe, en dit kan van haar ook niet verwacht worden, om concreet te gaan 'voorspellen' hoe verzoeker de opgevraagde informatie in de hangende administratiefrechtelijke procedure zou kunnen aanwenden in zijn argumentatie tegenover het Vlaams Gewest en hoe de rechters dit alles zullen beoordelen. De beroepsinstantie is evenwel de mening toegedaan dat voormelde gegevens voldoende concreet aantonen dat de vrijgave van de opgevraagde informatie aan verzoeker een belangenschade inhoudt voor het Vlaams Gewest, dat de rechtstreekse tegenstander is van verzoeker in het hangende administratieve rechtsgeding.

Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet (hangend rechtsgeding) dient tot slot nog te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. Het gaat hierbij om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Dit betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover het belang dat met de uitzondering 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. De beroepsinstantie ziet niet in op welke manier in casu het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de gevraagde informatie zou gediend zijn, zou primeren op de bescherming van het belang dat beschermd wordt door artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet. Het gaat hier louter om een privaat belang dat verzoeker heeft bij de openbaarmaking van de opgevraagde

informatie, daar verzoeker rechtstreekse tegenstander is van het Vlaamse Gewest in voormelde hangend administratief rechtsgeding.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dat het ingestelde beroep als **ongegron**d moet worden afgewezen.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 10 februari 2024 tegen de weigeringsbeslissing vanwege het Agentschap Wegen en Verkeer wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 13 maart 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter