

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/2024/060

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 27 januari 2024 diende ■■■ (verder: verzoeker), bij het kabinet van Vlaams Minister Lydia Peeters een verzoek in om een afschrift te verlenen van de relevante documenten in verband met de overdracht van het beheer van de Durmebrug te Waasmunster naar de Vlaamse Waterweg: tot januari 2021 was de brug in gemengd beheer: Het Agentschap Wegen en Verkeer stond in voor de bovenbouw (vakwerk, brugdek, wegenis, voegen), de Vlaamse Waterweg stond in voor de onderbouw (landhoofden en pijler). Sinds januari 2021 is de Vlaamse Waterweg de beheerder van de gehele brug.

Op 5 februari 2024 werd het openbaarheidsverzoek vanuit het kabinet van Vlaams Minister Peeters doorgestuurd naar de Vlaamse Waterweg en het Agentschap Wegen en Verkeer voor verder opvolging, daar het kabinet van Vlaams Minister Peeters niet in het bezit is van de gevraagde informatie. Verzoeker werd in kennis gesteld op 5 februari 2024 van deze doorverwijzing van zijn openbaarheidsverzoek.

De Vlaamse Waterweg heeft het openbaarheidsverzoek gedeeltelijk ingewilligd op 22 februari 2024.

Op 23 februari 2024 stelde verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur tegen de voormelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege de Vlaamse Waterweg.

Het beroep werd op 26 februari 2024 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek dateert van 27 januari 2024.

De gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de Vlaamse Waterweg dateert van 22 februari 2024. Die beslissing maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepschrift d.d. 23 februari 2024 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 27 januari 2024 aan de Vlaamse Waterweg wenst verzoeker een afschrift te ontvangen van de relevante documenten in verband met de overdracht van het beheer van de Durmebrug te Waasmunster naar de Vlaamse Waterweg.

2. De aangevochten beslissing

De Vlaamse Waterweg heeft op 22 februari 2024 de volgende beslissing genomen:

“In bijlage vindt u de gevraagde documenten. Bepaalde bijlagen hierbij kunnen wij niet aan u openbaar maken aangezien het discussiedocumenten betreffen die te beschouwen zijn als interne communicatie. Dit geldt ook voor overige documenten betreffende het beslissingsproces zelf. Wij beroepen ons hiervoor op artikel II.33, 3° van het bestuursdecreet.

Ter bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen dienden wij ook bepaalde gegevens onleesbaar te maken in de nota. Hiervoor beroepen wij ons op artikel II.34, 2° van het bestuursdecreet.

De nota in bijlage werd geagendeerd op het MCB van 15/10/2020. De nota verdeelt de bruggen die in gemengd beheer waren tussen DVW en AWV. Op vraag van het MCB werden ook de 4 bruggen in gemengd beheer tussen AWV en MDK en AWV, AMT en De Lijn toegewezen aan 1 beheerder. Op het MCB van 8/12/2020 werd dan de volledige lijst (bijlage 4) met de toewijzing van de bruggen, waar ook die 4 bruggen werden toegewezen, voorgesteld, waarmee de afschaffing van het interne gemengd beheer binnen de Vlaamse Overheid gerealiseerd werd.

Conform artikel II.44 van het Bestuursdecreet delen wij u ook nog mee dat de inwilliging van uw openbaarheidsverzoek geen toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken als vermeld in hoofdstuk 4 van hetzelfde decreet.”

3. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker is niet akkoord met de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de Vlaamse Waterweg en motiveert zijn beroep als volgt:

“ In de beslissing wordt overwogen dat er “bepaalde documenten” worden onthouden omdat het interne documenten zijn. Mij lijken standpuntuitwisselingen tussen twee onderscheiden administraties geen interne documenten te zijn. Hetzelfde geldt voor “overige documenten betreffende het beslissingsproces” gezien het ook hier gaat om documenten die uitgewisseld worden tussen administraties.

Het onthouden van die documenten heeft naar mijn mening geen rechtsgrond en heeft ook tot gevolg dat het niet duidelijk is wat de beheersfunctie inhoudt indien het gaat om de bouw van een nieuwe brug. Allicht is er dus in die bijhorende documenten ook bepaald hoe de verhouding verloopt tussen de brugbeheerder en de beheerder van de aansluitende wegen.

Derhalve wordt beroep aangetekend.”

4. Standpunt van de beroepsinstantie

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

De Vlaamse Waterweg gaf aan de beroepsinstantie aan dat de volgende documenten deel uitmaken van het dossier in verband met de overdracht van het beheer van de Durmebrug te Waasmunster naar de Vlaamse Waterweg:

- 1) een nota van het Departement MOW (expertise beton en staal) aan het MCB (Managementcomité van het beleidsdomein MOW)
- 2) aantal bijlagen bij de voormelde nota
- 3) uittreksel van het verslag van het MCB van 15 oktober 2020

Het komt nu aan de beroepsinstantie toe om na te gaan in hoeverre de voormelde documenten in aanmerking komen voor openbaarmaking aan verzoeker.

a) De nota van het Departement MOW aan het MCB

De beroepsinstantie stelt vast dat deze nota integraal werd bezorgd aan verzoeker op 22 februari 2024, weliswaar mist weglating van de naam en telefoonnummer van een natuurlijk persoon.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de Vlaamse Waterweg in dat verband terecht voormelde gegevens onleesbaar heeft gemaakt in toepassing van artikel II.34, 2° Bestuursdecreet.

Voormeld decreetartikel bepaalt dat een overheidsinstantie het verzoek, voor wat betreft andere dan milieu-informatie, afwijst als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen. De beroepsinstantie merkt op dat bij onderzoek naar de uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft.

In casu stelt de beroepsinstantie vast dat de weggelaten informatie betrekking heeft op de naam en het telefoonnummer van een natuurlijk persoon en dergelijke informatie behoort ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkene. Het vrijgeven hiervan zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die persoon. Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61). Het openbaar maken van deze informatie heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van voormelde gegevens (naam en telefoonnummer) afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkene en dat deze gegevens dan ook terecht werden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.50, §1, derde lid van het Bestuursdecreet vermeldt nog dat, als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2°, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkene en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument (als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie). Tot op heden werd die toestemming niet verleend.

Het ingestelde beroep is bijgevolg voor dit onderdeel **ongegron**d.

b) De bijlagen bij de nota en uittreksel van het verslag van het MCB

Uit de ingewonnen informatie door de beroepsinstantie is gebleken dat er 4 bijlagen horen bij de nota van het Departement MOW (expertise beton en staal) aan het MCB.

De vierde bijlage werd integraal bezorgd aan verzoeker en deze maakt dus niet het voorwerp uit van dit ingestelde beroep.

De bijlagen 1 tot en met 3 zijn bijlagen die samen met de nota overgemaakt zijn geworden aan het MCB. Vanuit de Vlaamse Waterweg werd verduidelijkt aan de beroepsinstantie dat de bijlagen 1 tot en met 3 de eigenlijke discussiedocumenten uitmaakten voor de beraadslaging binnen de MCB.

Na kennisname van alle documenten, stelt de beroepsinstantie vast dat de bijlagen 1 en 2 bij de nota helemaal geen betrekking hebben op de overdracht van het beheer van de Durmebrug te Waasmunster naar de Vlaamse Waterweg. De beide bijlagen maken dan ook niet het voorwerp uit van dit openbaarheidsverzoek.

Wat betreft de bijlage 3 bij de nota en het uittreksel van het verslag van het MCB, is de beroepsinstantie van oordeel, na kennisname van de voormelde documenten, dat deze terecht door de Vlaamse Waterweg niet openbaar werden gemaakt, met verwijzing naar de toepassing van artikel II. 33, 3° bestuursdecreet. 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 betrekking hebben op beraadslagingen binnen het Managementcomité van het beleidsdomein Mobiliteit en Openbare

Werken (MOW). Voormeld managementcomité is samengesteld uit de leidend ambtenaren van het departement zelf en de verschillende agentschappen uit het beleidsdomein MOW en daarbinnen vinden de noodzakelijke beraadslagingen plaats en worden de nodige afspraken gemaakt over gemeenschappelijke beheersmatige problemen binnen het beleidsdomeinen en wordt gezorgd voor de integratie van beleidsondersteuning en beleidsuitvoering op ambtelijk niveau.

De beroepsinstantie kon zelf vaststellen dat de bijlage 3 bij de nota de eigenlijke insteek uitmaakt waarover de beraadslaging rond de overdracht van het beheer van de diverse bruggen heeft plaats gevonden binnen het managementcomité: aan de hand van verschillende uitgewerkte verdeelschema's en berekeningen moest door het managementcomité worden beslist volgens welk verdeelschema het beheer van de 154 bruggen (waaronder de Durmebrug te Waasmunster) zou worden verdeeld tussen het Agentschap Wegen en Verkeer en de Vlaamse Waterweg. Het resultaat van dat overleg tussen de hoofden van de verschillende entiteiten binnen het beleidsdomein MOW betreffende het beheer van bruggen heeft dan geleid tot de uiteindelijke verdeling, die is terug te vinden in bijlage 4 bij de nota, waarvan verzoeker ook effectief afschrift heeft ontvangen op 22 februari 2024.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat zowel de bijlage 3 bij de nota als het uittreksel uit het verslag van voormeld managementcomité 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 leidend ambtenaren binnen het beleidsdomein MOW. Het gaat om communicatie die kadert in de samenwerking tussen de verschillende entiteiten binnen het beleidsdomein. Bovendien gaat het om informatie die niet bedoeld is om buiten de muren van De Vlaamse Waterweg terecht te komen. Het betreft informatie die niet beschikbaar is gesteld aan het publiek. In het kader van een goede samenwerking tussen de verschillende entiteiten binnen het beleidsdomein MOW is het nodig om interne raadplegingen/beraadslagingen tussen de hoofden van deze entiteiten te beschermen. Een effectieve besluitvorming door de verschillende overheidsinstanties binnen het beleidsdomein veronderstelt dat voorstellen over inhoudelijke, procesmatige, organisatorische of politieke aangelegenheden vrij kunnen uitgewisseld worden tussen personeelsleden van overheidsinstanties en dat die uitwisseling ook schriftelijk kan zonder dat die voorstellen, ideeën of opvattingen op verzoek publiek moeten gemaakt worden.

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. 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: zowel de insteek (bijlage 3 bij de nota) met de verschillende uitgewerkte verdeelschema's voor de overdracht van het beheer van de diverse bruggen als het uittreksel uit het verslag van het managementcomité zijn enkel voor intern gebruik bestemd en deze zijn nooit publiekelijk bekend gemaakt buiten het beleidsdomein MOW zelf.

De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachteswisseling 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 daarom de mening toegedaan dat zowel in de insteek (bijlage 3 bij de nota) met de verschillende uitgewerkte verdeelschema's voor de overdracht van het beheer van de diverse bruggen als in het uittreksel uit het verslag van het managementcomité d.d. 15 oktober 2020 informatie wordt besproken die niet beschikbaar was/is voor het publiek, daar het interne besprekingen/beraadslagingen betreft tussen de leidend ambtenaren van het departement en de verschillende agentschappen binnen het beleidsdomein MOW, waarin de diverse deelnemers vrijelijk hun persoonlijke ideeën en standpunten dienaangaande moeten kunnen kenbaar maken. Het openbaar maken van dergelijke beraadslaging 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 het departement MOW moeten in een vertrouwelijke sfeer moet kunnen plaatsvinden en er moet intern daarover kunnen worden gecommuniceerd (via verslagen), zonder dat buitenstaanders daar kennis moeten kunnen van nemen. Dergelijke interne beraadslaging binnen het managementcomité houdt absoluut geen enkele beslissing of rechtshandeling in. En de beroepsinstantie stelt bovendien vast dat het eigenlijke resultaat van het intern overleg dat plaatsvond rond de overdracht van het beheer van de diverse bruggen is terug te vinden in bijlage 4 bij de nota, waarvan verzoeker al op 22 februari 2024 een afschrift heeft ontvangen vanwege de Vlaamse Waterweg.

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 bijlage 3 bij de nota en het uittreksel uit het verslag van het managementcomité d.d. 15 oktober 2020. 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 leidend ambtenaren binnen het beleidsdomein MOW.

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 documenten (bijlage 3 bij de nota en het uittreksel uit het verslag van het managementcomité) en dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° Bestuursdecreet dan ook van toepassing is.

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

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroep van ■■■ van 23 februari 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de Vlaamse Waterweg is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 27 maart 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter