

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/2024/137

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 24 april 2024 dienden ■ (hierna: verzoekers), een verzoek in bij de stad Antwerpen om een afschrift te krijgen van alle documenten met betrekking tot het stedenbouwkundig misdrijf gepleegd door ■ in het Wagner gebouw.

Op 7 mei 2024 willigde de stad Antwerpen het verzoek gedeeltelijk in, enkel een afschrift van de – naar oordeel van de stad - interne communicatie werd geweigerd.

Op 31 mei 2024 dienden verzoekers beroep in tegen deze beslissing. Dit beroep werd op 3 juni 2024 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het openbaarheidsverzoek dateert van 24 april 2024.

De bestreden beslissing van de stad Antwerpen dateert van 7 mei 2024 en maakt melding van de beroepstermijn en –modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna vermeld als: Bestuursdecreet).

Het op 31 mei 2024 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. Bestreden beslissing

De bestreden beslissing d.d. 7 mei 2024 willigde het verzoek gedeeltelijk in. Een afschrift van de interne communicatie tussen de verschillende betrokken diensten van de stad werd evenwel geweigerd, gezien het belang van de openbaarheid in casu niet primeert.

2. Inhoud van het beroepschrift

Beroepers menen van de eigenaar van het pand begrepen te hebben dat er ondertussen een regularisatiedossier met referte 2023171890 is ingediend en zien geen redenen om de openbaarheid hiervan te weigeren. Verder merken beroepers op dat er slechts informatie tot midden april 2024 werd verstrekt. Eventuele latere informatie wensen beroepers ook nog te ontvangen.

3. Standpunt van de stad Antwerpen

Teneinde met volle kennis van zaken te kunnen oordelen over het ingestelde beroep, heeft de beroepsinstantie de stad Antwerpen gevraagd om meer duiding te geven bij dit dossier en de geweigerde interne communicatie te bezorgen.

Bij mailbericht van 25 juni 2024 bezorgde de stad de geweigerde communicatie aan de beroepsinstantie en meldde dat er op heden nog geen omgevingsvergunningsaanvraag tot regularisatie van de vastgestelde inbreuk werd ingediend. De door de eigenaar meegedeelde referte 2023171890 is bovendien onbestaand.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Onderdeel 1 : interne communicatie

De stad Antwerpen bezorgde de beroepsinstantie een aantal mailberichten gevoerd tussen de verschillende diensten van de stad betreffende het Wagnerdossier, alsook 1 pdf-bestand bevattende een mailketting tussen advocatenkantoor Publius en de dienst omgevingsvergunningen en vervolgens ook de dienst Stadsontwikkeling – Onroerend Erfgoed.

Wat betreft het mailverkeer tussen de verschillende diensten onderling is de stad Antwerpen van oordeel dat deze communicatie te beschouwen is als interne communicatie zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie heeft kennis kunnen nemen van de betrokken mailcommunicatie en beaamt het standpunt van de stad dat in casu toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsgrond, zoals vermeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet, waardoor overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten mogen 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 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.

In casu kan er voor de beroepsinstantie geen twijfel over bestaan dat de door de stad Antwerpen bezorgde communicatie tussen de verschillende diensten van de stad inzake de vaststellingen met betrekking tot de stedenbouwkundige overtreding aan het Wagnergebouw betrekking heeft op zulke interne communicatie, zoals bedoeld in de zin van art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Dergelijk intern mailverkeer is duidelijk niet bestemd om buiten de muren van de stad terecht te komen en kadert in de voorbereiding van een standpuntbepaling van de stad Antwerpen en het uiteindelijk opstellen van een proces-verbaal dat werd overgemaakt aan het Parket.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken mailwisseling. 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 gaat het om interne mailwisseling die alleen betrekking heeft op de manier waarop het Wagnerdossier werd opgevolgd en hoe de standpuntbepaling binnen de stad Antwerpen is tot stand gekomen. De openbaarmaking van deze interne communicatie is in casu niet van algemeen belang. In casu is de beroepsinstantie dan ook van oordeel dat het belang en de noodzaak om de vrijheid van gedachten van degenen van wie de betrokken correspondentie afkomstig is en de vrije uitwisseling van standpunten te beschermen zwaarder doorweegt.

Daarom is de beroepsinstantie van oordeel dat in casu terecht werd toepassing gemaakt van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet om de opgevraagde interne communicatie tussen de verschillende bij het Wagnerdossier betrokken diensten niet openbaar te maken. Het beroep is op dit punt dan ook **ongegron**d.

De beroepsinstantie is evenwel van oordeel dat deze redenering en bijgevolg de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet inzake interne communicatie niet kan worden ingeroepen om de openbaarmaking van de communicatie tussen de stadsdiensten en het advocatenkantoor Publius af te wijzen.

Deze communicatie handelt over de recente vraag van het advocatenkantoor Publius om de omgevingsvergunningsaanvraag betreffende het Wagnerdossier te kunnen bespreken alvorens officieel in te dienen. Dergelijke communicatie valt duidelijk niet onder de noemer van interne communicatie. Verder ziet de beroepsinstantie geen andere uitzonderingsgronden van toepassing die de openbaarmaking van deze mailketting kunnen verhinderen.

Gelet op het voorgaande dient het beroep inzake de mailketting tussen de stadsdiensten en Publius betreffende het Wagnerdossier **gegrond** te worden verklaard.

Onderdeel 2 : de regularisatieaanvraag

Uit de toelichting van de stad Antwerpen blijkt dat er tot op heden nog geen omgevingsvergunningsaanvraag tot regularisatie van de vastgestelde inbreuk aan het Wagnergebouw werd ingediend. Het Wagnerdossier omvat enkel de vraag per mail van het advocatenkantoor Publius die namens hun cliënt de stad Antwerpen contacteerde met de vraag het aanvraagdossier te bespreken met de dienst omgevingsvergunningen alvorens deze officieel in te dienen. Deze communicatie inzake de voorafgaande bespreking van de in te dienen omgevingsvergunningsaanvraag werd weliswaar reeds hiervoor in onderdeel 1 besproken.

In casu kan de beroepsinstantie, aan de hand van de door de stad Antwerpen verstrekte informatie, niet anders oordelen dan dat de stad Antwerpen niet in het bezit is van de door verzoekers opgevraagde regularisatieaanvraag betreffende het Wagnergebouw. Daar kan dan ook geen afschrift van verleend worden.

In artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument immers gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager.

Het ingestelde beroep moet inzake de gevraagde regularisatieaanvraag als **ongegrond** worden beschouwd.

Onderdeel 3 : recentere informatie na midden april

De beroepsinstantie merkt op dat, aangezien de bestreden beslissing van de stad Antwerpen dateert van 7 mei 2024, zij enkel de reeds op die datum bestaande bestuursdocumenten kan beoordelen. Uit expliciete navraag bij de stad Antwerpen blijkt dat er geen andere documenten bestaan betreffende het bouw misdrijf van het Wagnergebouw daterend van de periode tussen midden april en 7 mei 2024.

In artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager.

In casu kan de beroepsinstantie, aan de hand van de door de stad Antwerpen verstrekte informatie, niet anders oordelen dan dat de stad Antwerpen niet in het bezit is van de door verzoekers opgevraagde informatie betreffende het Wagnergebouw daterend van midden april tot 7 mei 2024 (de datum van de bestreden beslissing in eerste aanleg). Daar kan dan ook geen afschrift van verleend worden.

Wat dit onderdeel betreft moet het beroep dan ook als **ongegrond** worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 31 mei 2024 van [REDACTED] tegen de beslissing van de stad Antwerpen d.d. 7 mei 2024 is ontvankelijk en deels ongegrond en deels gegrond.

Bijgevolg dient de stad Antwerpen het pdf-bestand omvattende de mailketting tussen de stadsdiensten en advocatenkantoor Publius openbaar te maken door aan beroepers een afschrift hiervan te bezorgen.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 4 juli 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter