

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/258

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 11 september 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de stad Oudenaarde tot een kopie van alle mails die AWV stuurde naar de stad en omgekeerd rond het mogelijke tracé van F45 te Leupegem, en dit sinds de aanloop naar de eerste Projectstuurgroep (verder vermeld als: PSG) (m.a.w. sinds 1 januari 2021) en bij uitbreiding alle mailconversaties in het kader van de PSG's, met eventuele opmerkingen of aanvullingen of agendapunten,

Verzoeker herhaalde zijn vraag via het digitaal loket van de stad Oudenaarde op 4 oktober 2024.

De stad Oudenaarde nam geen tijdige beslissing.

Op 28 oktober 2024 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie wegens de ontstentenis van beslissing van de stad Oudenaarde.

Dit beroep werd geregistreerd op 28 oktober 2024.

Op 27 november 2024 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet de beroepstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek van verzoeker dateert van 11 september 2024.

Op 28 oktober 2024 diende verzoeker beroep in.

Op de datum van het ingestelde beroep, was de in artikel II.43, §1, 2e lid van het Bestuursdecreet bepaalde beslissingstermijn van 20 kalenderdagen verstreken. In overeenstemming met artikel II.48, §1 van het Bestuursdecreet heeft de termijn om een beroep in te stellen, ingevolge het uitblijven van een tijdige beslissing, geen aanvang genomen.

Het beroepschrift van verzoeker werd bijgevolg tijdig ingediend en wordt 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

Na de beslissing van de beroepsinstantie in dossier OVB/2024/169 van 19 juli 2024 kwam verzoeker in het bezit van een email tussen AWW en de stad Oudenaarde (en andere leden van de PSG) rond de tracéwijziging F45, ondanks het feit dat de stad Oudenaarde stelde dat dergelijke documenten niet bestaan.

Op basis van de eerdere mededeling door de stad Oudenaarde besloot de beroepsinstantie op 19 juli 2024 dat het beroep ongegrond was. Verzoeker heeft nu ernstige twijfels bij de stelling van de stad Oudenaarde dat dergelijke documenten niet bestaan en vraagt bijgevolg nogmaals naar alle mails die AWW stuurde naar de stad en omgekeerd rond het mogelijke tracé van F45 te Leupegem, en dit sinds de aanloop naar de eerste PSG (m.a.w. sinds 1 januari 2021) en bij uitbreiding alle mailconversaties in het kader van de PSG's, met eventuele opmerkingen of aanvullingen of agendapunten,

2. Toelichting door de stad Oudenaarde

Teneinde met volle kennis van zaken over het ingediende beroep te kunnen oordelen heeft de beroepsinstantie op 30 oktober 2024 de stad Oudenaarde gecontacteerd met de vraag om een afschrift van de gevraagde documenten te verkrijgen, alsook om de stad Oudenaarde in de gelegenheid te stellen om haar standpunt verder te verduidelijken of te actualiseren.

Op 6 november 2024 deed de stad Oudenaarde de beroepsinstantie mee dat de gevraagde documenten niet bestaan.

Op 7 november 2024 bracht de beroepsinstantie de stad Oudenaarde op de hoogte van het feit dat verzoeker over een mail beschikt van AWW aan de stad Oudenaarde. Uit deze mail blijkt tevens dat er nog communicatie geweest is tussen de stad Oudenaarde en MOW, Provincie en fietsersbond en dat er contact

geweest is met het kabinet Peeters. De beroepsinstantie vraagt de stad om nog eens na te kijken of er toch nog documenten gevonden kunnen worden.

Op 12 november 2024 meldt de stad Oudenaarde de beroepsinstantie dat zij, ook al zouden er nog documenten terug te vinden zijn, zij deze niet wensen openbaar te maken. Op diezelfde datum vraagt de beroepsinstantie de stad Oudenaarde nogmaals om eventuele bestaande documenten aan haar te bezorgen.

Op 14 november 2024 stelt de stad Oudenaarde dat ze zich voor eventuele bestaande documenten beroept op de uitzondering inzake interne communicatie van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Ze stelt dat de opgevraagde mails enkel de interne uitwisseling van ideeën en de verder te volgen stappen kunnen bevatten en onmogelijk een beslissing of rechtshandeling kunnen inhouden, louter door het feit dat geen enkele beslissing uitwerking kan kennen zonder bespreking binnen de projectstuurgroep, notulering in de verslagen en validatie door de bevoegde bestuursorganen. De stad Oudenaarde bezorgde verzoeker eerder al alle verslagen, nota's, ... van alle projectstuurgroepen en de beslissingen van de bestuursorganen. In diezelfde mail meldt de stad Oudenaarde dat ze alle betrokkenen gevraagd heeft alsnog een zoekopdracht uit te voeren in hun mailbox, maar wijst ze tevens ook op de vakantieperiode van één van de medewerkers.

Op 28 november 2024 bezorgt de stad Oudenaarde de beroepsinstantie 2 mails, waarvan 1 mail de mail is waarover verzoeker al beschikt. De andere mail betreft de zoektocht naar een datum voor overleg. Het uiteindelijke verslag van dit overleg werd al op 24 mei 2024 aan verzoeker bezorgd. De opgevraagde berichten bevatten bijgevolg geen inhoudelijke beslissingen. De stad Oudenaarde herhaalt haar vraag om de documenten niet aan de verzoeker te bezorgen op basis van de uitzonderingsgrond interne communicatie van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Mail van 3 juni 2021

Eén van de mails die de stad Oudenaarde de beroepsinstantie bezorgde is een mail van AWW aan de stad Oudenaarde, mail waarover verzoeker al beschikt, gezien hij deze zelf doorstuurde naar de beroepsinstantie, als bewijs dat er toch documenten bestaan.

De beroepsinstantie ziet dan ook geen reden om deze mail opnieuw aan verzoeker te bezorgen. Het beroep dient dan ook voor dit punt als **ongegrondd** te worden beschouwd.

Mail van 17 mei 2021

De stad Oudenaarde bezorgde de beroepsinstantie daarnaast nog een mail met vraag aan betrokkenen naar een geschikt moment van overleg over de tracéwijziging van de fietssnelweg F45 Oudenaarde-Kluisbergen te Leupegem, waarbij de betrokkenen aangeven welke momenten hun best passen.

De stad Oudenaarde baseert zich op de uitzonderingsgrond van interne communicatie uit artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Op basis van de inhoud van deze mail, is de beroepsinstantie van oordeel dat deze effectief 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 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.

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 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. Dat persoonlijke inzichten van ambtenaren of kabinetsleden bij wijze van spreken de volgende dag in de krant kunnen staan of het onderwerp kunnen zijn van een parlementair debat, heeft tot gevolg dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt. Een zekere mate van ‘beleidsintimiteit’ en vertrouwelijkheid is noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming.

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. De mail waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreft mogelijke data voor een overleg. Deze informatie dient heel duidelijk als “intern” beschouwd te worden, daar deze informatie niet beschikbaar is voor buitenstaanders en nooit eerder ter beschikking werd gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van de betrokken instanties is terechtgekomen (cfr. arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19). De doelstelling van deze uitzonderingsgrond is om overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen en voorbereidingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren.

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 informatie. 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).

De beroepsinstantie ziet niet in op welke manier de openbaarmaking van de gevraagde informatie in casu van algemeen belang is. Evenmin wordt door verzoeker aangegeven in zijn beroepschrift dat er met de openbaarmaking van de opgevraagde communicatie een algemeen belang is gemoeid dat zwaarder doorweegt dan het belang en de noodzaak om de vrijheid van gedachten en de vrije uitwisseling van inzichten/bespreking te beschermen.

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 primeert op het belang van de openbaarheid.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de opgevraagde informatie die voorkomt in de mail te beschouwen is als dergelijke 'interne communicatie' in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Het beroep dient dan ook voor dit punt als **ongegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 28 oktober 2024 van ■■■ tegen de ontstentenis van beslissing van de stad Oudenaarde wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 3 december 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter