

Vlaamse overheid

Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur  
en hergebruik van overheidsinformatie  
afdeling openbaarheid van bestuur

Havenlaan 88, bus 20

1000 BRUSSEL

T : 02 553 57 25

Mail: [openbaarheid@vlaanderen.be](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2018/96

***DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur***

Gelet op het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op de verzoekschriften d.d. 27 en 28 februari 2018 van ■■■, gericht aan de stad Leuven, strekkende tot het verkrijgen van een afschrift van diverse documenten in verband met enerzijds de vergunningsaanvraag (■■■), en anderzijds het betreffende vooroverleg;

Gelet op de antwoorden d.d. 13 en 30 maart 2018 van de stad Leuven;

Gelet op het beroepschrift d.d. 3 april 2018 van verzoeker tegen beide voormelde beslissingen van de stad Leuven, en tegen het uitblijven van een volledig antwoord op beide voormelde verzoekschriften;

Gelet op de registratie van het beroep op 3 april 2018;

Gelet op de verlenging van de beslissingstermijn waarover de beroepsinstantie beschikt, in toepassing van artikel 24, §1, tweede lid van het openbaarheidsdecreet, meegedeeld aan beroeper bij mail van 30 april 2018;

***Wat de ontvankelijkheid betreft:***

Overwegende dat de oorspronkelijke verzoekschriften van ■■■ aan de stad Leuven dateren van 27 en 28 februari 2018; dat de in beroep aangevochten beslissingen dateren van 13 en 30 maart 2018; dat in deze beslissingen de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, werden vermeld; dat het beroepschrift de datum draagt van 3 april 2018;

Overwegende dat daaruit volgt dat het beroep binnen de in artikel 22, lid 2 van het decreet van 26 maart 2004 gestelde termijn van 30 dagen is ingediend;

Overwegende dat het beroepschrift bijgevolg **ontvankelijk** is;

### ***Wat de gegrondheid betreft:***

Overwegende dat overeenkomstig artikel 7, tweede lid van het openbaarheidsdecreet het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten;

Overwegende dat de openbaarmaking slechts geweigerd kan worden, mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 15 van voormeld decreet;

Overwegende dat de oorspronkelijke aanvraag d.d. **27 februari 2018** van verzoeker strekte tot het verkrijgen van diverse documenten in verband met de vergunningsaanvraag (■■■■), waarbij verzoeker verwijst naar het aanvraagdossier met bijlagen, de mails en briefwisseling met de aanvrager, de interne en externe adviezen die werden toegevoegd, en de beslissing over de ontvankelijkheid van het dossier;

Overwegende dat in een tweede openbaarheidsverzoek van **28 februari 2018** het voorwerp van het eerste openbaarheidsverzoek verder wordt aangevuld in die zin dat het verzoek, naast de bovenstaande vragen, tevens betrekking heeft op het aanvraagformulier (digitaal ingevuld), en alle stukken die verband houden met het vooroverleg dat omtrent dit perceel is gevoerd, en dit voorafgaand aan de aanvraag en aan de projectvergadering;

Overwegende dat de stad Leuven bij brief van **13 maart 2018** (verzonden per mail van 15 maart 2018) aan verzoeker heeft geantwoord, stellende dat alle gevraagde documenten van het bouwdoossier worden overgemaakt als bijlage, en dat het dossier geen verslagen van vergaderingen bevat;

Overwegende dat verzoeker op **16 maart 2018** hierop reageert, stellende dat de overgemaakte stukken betreffende het verzoek van 27 februari 2018 niet volledig zijn; dat verzoeker in genoemd schrijven dit verder toelicht als volgt:

- “Alle briefwisseling en e-mails met de aanvrager: buiten een e-mail van 23 januari 2018 zit er geen briefwisseling met de aanvrager in het dossier, terwijl die e-mail wel verwijst naar een projectvergadering en naar een “bevestiging van eind november”, wat doet vermoeden dat er wel degelijk briefwisseling en e-mails zijn geweest; mag ik u vragen mij deze stukken alsnog te bezorgen, zoals gevraagd.
- Interne en externe adviezen: deze ontbreken, terwijl ik mocht vernemen dat er wel degelijk adviezen zijn verleend

- Beslissing over de ontvankelijkheid van het dossier: deze ontbreekt; mag ik u verzoeken mij die te bezorgen dan wel te bevestigen dat dit document niet bestaat
- De aanvraag van de projectvergadering: in het dossier zit een “projectnota” die kadert in de aanvraag tot projectvergadering. Hierbij zouden een aantal bijlagen moeten zitten; die evenwel niet werden overgemaakt
- Het verslag van de projectvergadering; dit ontbreekt; mag ik u verzoeken mij die te bezorgen, dan wel te bevestigen dat dit document niet bestaat
- Uitgebrachte adviezen bij de projectvergadering: die ontbreken; mag ik u verzoeken mij die te bezorgen, dan wel te bevestigen dat deze documenten niet bestaan”

Overwegende dat verzoeker in zijn voormeld schrijven van **16 maart 2018** verder stelt dat, met betrekking tot zijn verzoek van 28 februari 2018, nog geen enkel stuk werd ontvangen;

Overwegende dat de stad Leuven bij brief van **30 maart 2018** (verzonden per mail van 3 april 2018) aan verzoeker een verder antwoord heeft verstrekt, waarbij betreffende het eerste verzoek d.d. 27 februari 2018, een printscreen van de volledigverklaring van de vergunningsaanvraag werd overgemaakt en verder de openbaarmaking van de interne en externe adviezen werd geweigerd, omdat het dossier nog lopende is, verwijzend naar artikel 24 van het omgevingsvergunningsbesluit (Besluit van de Vlaamse Regering van 27 november 2015 tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning), en waarbij betreffende het tweede verzoek d.d. 28 februari 2018, het verslag van de projectvergadering in bijlage werd overgemaakt, alsook de aanvraag voor de projectvergadering, en verder gesteld werd dat geen aparte adviezen beschikbaar zijn (dat ze in het verslag werden opgenomen);

Overwegende dat de beroepsinstantie, om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, de stad Leuven op 4, 5 en 27 april 2018 heeft gecontacteerd om de gevraagde documenten over te maken, alsook wat nadere toelichting te verstrekken betreffende dit dossier;

Overwegende dat de stad Leuven op 17 april en 3 mei 2018 aan de beroepsinstantie heeft geantwoord, waarbij een inventaris werd meegestuurd van de stukken die aan verzoeker werden overgemaakt op 15 maart 2018 en 3 april 2018, te weten:

Stukken overgemaakt op 15 maart 2018:

1. "Asbestinventaris
2. Boscompensatievoorstel
3. Eigendomsattest
4. MER
5. Ontheffing ontbossingsverbod
6. Overeenkomst openstelling park voor publiek
7. Projectnota Clarissenklooster
8. Samenwerkingsovereenkomst Stad Leuven
9. Hemelwatertoets
10. Rapport watertoets

////////////////////////////////////



Overwegende dat het voorwerp van het beroep thans beperkt is tot de stukken die niet werden overgemaakt aan verzoeker (zie bovenstaande lijst 'stukken die niet werden overgemaakt', aangevuld met een advies van 27 juni 2017 van het bureau voor architectuur & planning, bvba, Groenstraat 106/0201, te 3001 Heverlee - Leuven); dat de beroepsinstantie deze stukken heeft ontvangen en dus in staat is om te oordelen over het al dan niet gegrond zijn van de weigering van de stad Leuven;

Overwegende dat de stad Leuven bij brief van **30 maart 2018** (verzonden per mail van 3 april 2018) aan verzoeker heeft geantwoord dat de openbaarmaking van de interne en externe adviezen werd geweigerd, omdat het dossier nog lopende is, verwijzend naar artikel 24 van het omgevingsvergunningsbesluit; dat dit artikel luidt als volgt:

**“Artikel 24. (23/02/2017- 31/07/2018)**

§ 1. De vergunningsaanvraag en, in voorkomend geval, het resultaat van het onderzoek, vermeld in artikel 19 en 20 van het decreet van 25 april 2014, wordt gedurende dertig dagen analoog of digitaal ter inzage gelegd in het gemeentehuis van de gemeente waar het voorwerp van de vergunningsaanvraag uitgevoerd zal worden.

Tijdens het openbaar onderzoek worden eveneens de volgende documenten ter inzage gelegd, voor zover de overheid waarbij het dossier ter inzage ligt, de dag voor de begindatum van het openbaar onderzoek over deze documenten beschikt :

- 1° de voorlopige goed- of afkeuring van het project-MER, conform artikel 4.3.4, § 7, van het DABM;
- 2° de adviezen die de adviesinstanties, vermeld in artikel 35 en 37, het adviserend schepencollege en, in voorkomend geval, de POVC of de GOVC hebben uitgebracht in de aanleg in kwestie;
- 3° de beslissing over de goedkeuring van het project-MER respectievelijk het OVR;
- 4° de gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen, vermeld in artikel 31 van het decreet van 25 april 2014;
- 5° de beslissing in eerste aanleg.”

Overwegende dat de stad Leuven de nadruk legt op het gegeven dat de adviezen tijdens het openbaar onderzoek ter inzage worden gelegd indien de overheid over deze documenten beschikt voor de start van het openbaar onderzoek; dat verzoeker echter terecht opmerkt dat de vermelde regeling in het omgevingsvergunningsbesluit geen afbreuk doet aan de regeling in het openbaarheidsdecreet en dat het feit dat de vergunningverlenende overheid in het kader van een omgevingsvergunningsaanvraag (in casu een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning) een actieve openbaarheid moet organiseren over deze stukken, geen afbreuk doet aan het recht op passieve openbaarheid; dat de beroepsinstantie om die reden niet akkoord kan gaan met de weigeringsgrond die de stad Leuven steunt op artikel 24 van het omgevingsvergunningsbesluit;

Overwegende dat de stad Leuven een tweede weigeringsgrond ziet in artikel 14, 5° van het openbaarheidsdecreet; dat de beroepsinstantie, wat de weigeringsgrond van artikel 14, 5° of artikel 15, §1, 9° (met een gelijkkluidende inhoud als artikel 14, 5° maar dan met betrekking tot milieu-informatie) van het openbaarheidsdecreet betreft, van oordeel is dat deze bepaling, zoals de overige uitzonderingsbepalingen op het principe van openbaarheid van bestuur, restrictief moet geïnterpreteerd worden; dat de

////////////////////////////////////

kwestieuze bepaling stelt dat een aanvraag om openbaarmaking wordt afgewezen wanneer het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de vertrouwelijkheid van het handelen van een instantie, voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, de uitvoering van een interne audit of de politieke besluitvorming;

Overwegende dat het begrip ‘politieke besluitvorming’ strikt moet worden geïnterpreteerd (Parl.St., VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1, 31); dat bovendien de vertrouwelijkheid noodzakelijk dient te zijn voor de politieke besluitvorming; dat naast het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse Regering en andere overheden, waarvoor een uitzonderingsgrond is voorzien in artikel 13, 3° van het openbaarheidsdecreet, het noodzakelijk kan zijn ook andere informatie te beschermen die met politieke beraadslaging heeft te maken; dat hierbij onder meer wordt bedoeld de besprekingen tussen bestuurspartners die geen formele beraadslagingen zijn, de adviezen van kabinetsleden aan hun minister in het kader van politieke afwegingen of beraadslagingen;

Overwegende dat de beroepsinstantie met betrekking tot het voorliggende dossier vaststelt dat de gevraagde adviezen de volgende zijn (met vermelding van de nummers uit bovenvermelde lijst):

34. "Advies Agentschap Natuur & Bos
35. Advies Brandweer
36. Advies Agentschap Wegen & Verkeer
37. Advies Groenbeheer
38. Advies Milieu
39. Advies Verkeersorganisatie en mobiliteit
40. Advies Studiedienst weg- en waterbeheer"

Overwegende dat deze adviezen kaderen in het project [REDACTED]; dat de stad Leuven haar weigering op basis van artikel 14, 5° van het openbaarheidsdecreet concretiseert door te stellen dat in het desbetreffende dossier nog geen beslissing werd genomen over het al dan niet toekennen van een stedenbouwkundige vergunning, dat de gemeenteraad in zitting van 28 mei 2018 nog een beslissing dient te nemen over de wegenis, waarna het college van burgemeester en schepenen ten laatste op 15 juni 2018 een beslissing dient te nemen over de vergunningsaanvraag; dat de stad Leuven van oordeel is dat de openbaarmaking van de gevraagde stukken dient geweigerd te worden om de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen in alle sereniteit een beslissing te laten nemen in dit dossier; dat deze argumentatie door de stad Leuven bijgebracht wordt, niet alleen voor de adviezen maar voor alle stukken die niet openbaar werden gemaakt;

Overwegende dat de beroepsinstantie deze argumentatie niet kan bijtreden; dat redelijkerwijze geoordeeld wordt dat de betrokken adviezen en andere stukken niet kunnen beschouwd worden als informatie die met de politieke besluitvorming sensu stricto te maken heeft; dat het daarom zou moeten gaan om documenten opgemaakt door bijvoorbeeld kabinetsmedewerkers van politici, waarbij politieke of maatschappelijke afwegingen worden gemaakt, wat niet het geval is in het voorliggende dossier; dat het hier niet gaat om besprekingen binnen de politieke constellatie bij de stad Leuven op zich, maar wel om adviesverlening tussen diverse bestuursinstanties onderling; dat, mede gelet op de strikte

interpretatie van de uitzonderingsgronden inzake openbaarheid van bestuur, de beroepsinstantie moet vaststellen dat de openbaarmaking van de gevraagde adviezen en andere stukken niet kan geweigerd worden op grond van artikel 14, 5° van het openbaarheidsdecreet;

Overwegende dat de beroepsinstantie de stukken, weergegeven naast de bovenvermelde randnummers 34 tot en met 47 vervolgens heeft gescreend op de eventuele toepasselijkheid van andere uitzonderingsgronden uit het openbaarheidsdecreet; dat daarbij enkel werd vastgesteld dat de zogenaamde ‘motivatie-nota’s’, vermeld onder de randnummers 41 tot en met 44 van voormelde lijst (met name deze van 4 september 2017 bestaande uit 95 pagina’s, 4 november 2016 bestaande uit 63 pagina’s, 16 maart 2017 (addendum) bestaande uit 23 pagina’s, en 29 maart 2017 bestaande uit 77 pagina’s), op diverse plaatsen plannen bevatten die vallen onder de auteursrechtelijke bescherming;

Overwegende dat in het openbaarheidsdecreet de bescherming van het auteursrecht niet als uitzondering voorkomt; dat de intellectuele eigendom volgens artikel 6, §1, VI, lid 5, 7° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, een federale aangelegenheid is; dat het ontbreken van regels op het vlak van de bescherming van intellectuele rechten, waaronder het auteursrecht, een gevolg is van de onbevoegdheid van de decreetgever; dat het openbaarheidsdecreet de federale regelgeving betreffende intellectuele rechten onverlet laat en instanties er niet van ontslaat die regelgeving te eerbiedigen bij het nemen van beslissingen over aanvragen tot openbaarmaking;

Overwegende dat uit artikel XI.165 en volgende van het Wetboek van economisch recht, in werking getreden op 1 januari 2015, volgt dat het recht om een werk van letterkunde of kunst te reproduceren op welke wijze en in welke vorm ook, direct of indirect, tijdelijk of duurzaam, volledig of gedeeltelijk, uitsluitend is voorbehouden aan de auteur; dat een werk de bescherming geniet van het auteursrecht als het van oorspronkelijkheid getuigt, wat inhoudt dat het werk de persoonlijke stempel draagt van de maker; dat de bescherming van rechtswege ontstaat;

Overwegende dat de plannen die de beroepsinstantie heeft kunnen inzien het vereiste individuele karakter vertonen om door het auteursrecht te worden beschermd; dat de betrokken plannen betrekking hebben op een zeer specifiek project [REDACTED]; dat de overhandiging van een afschrift zonder toestemming van de auteur van deze plannen een schending inhoudt van het auteursrecht, behoudens de in het bovenvermeld wetboek vermelde uitzonderingen; dat in casu geen dergelijke uitzonderingsgronden van toepassing kunnen worden geacht; dat in het openbaarheidsdecreet bovendien geen bepaling figureert die een instantie verplicht de auteursrechthebbende te vragen of en onder welke voorwaarden een aanvrager een afschrift van een auteursrecht overhandigd mag worden; dat het beroep wat het verlenen van een afschrift van de plannen betreft bijgevolg als **ongegron**d moet worden beschouwd; dat het beroep voor de documenten vermeld onder de bovenstaande lijst ('stukken die niet werden overgemaakt', van randnummer 34 tot en met 47), als **gegron**d wordt beschouwd, behoudens hetgeen hierboven werd gezegd over de auteursrechtelijk beschermde plannen;

Overwegende dat de beroepsinstantie op 3 mei 2017 verder ook kennis kon nemen van de nota d.d. 27 juni 2017 van het bureau voor architectuur & planning, bvba, Groenstraat 106/0201, te 3001 Heverlee –

Leuven; dat voor deze nota geen uitzonderingsgronden worden gezien die zich tegen de openbaarmaking ervan zouden verzetten; dat het beroep wat deze nota betreft dan ook als **gegrond** wordt beschouwd;

Overwegende tot slot dat de stad Leuven op 3 mei 2018 aan de beroepsinstantie expliciet heeft bevestigd dat er geen andere briefwisseling met de aanvrager bestaat dan deze die werd overgemaakt aan de beroepsinstantie (zie randnummer 47 van de bovenvermelde inventaris) en dat er geen verdere stukken betreffende het betrokken vooroverleg beschikbaar zijn dan deze die werden overgemaakt aan de beroepsinstantie;

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroep van 3 april 2018 van ■■■, gericht tegen de beslissingen d.d. 13 en 30 maart 2018 van de stad Leuven, en tegen het uitblijven van een volledig antwoord op beide voormelde verzoekschriften van 27 en 28 februari 2018 strekkende tot het verkrijgen van een afschrift van diverse documenten in verband met enerzijds de vergunningsaanvraag (■■■), en anderzijds het betreffende vooroverleg, wordt als ontvankelijk, deels ongegrond en deels gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient de stad Leuven aan ■■■ een afschrift te bezorgen van de nota d.d. 27 juni 2017 van het bureau voor architectuur & planning, bvba, Groenstraat 106/0201, te 3001 Heverlee – Leuven, alsook van de volgende documenten, mits weglating van de diverse auteursrechtelijk beschermde plannen die voorkomen in de zogenaamde ‘motivatie-nota’s’, vermeld onder de randnummers 41 tot en met 44 van de volgende lijst (met name deze van 4 september 2017 bestaande uit 95 pagina’s, 4 november 2016 bestaande uit 63 pagina’s, 16 maart 2017 (addendum) bestaande uit 23 pagina’s, en 29 maart 2017 bestaande uit 77 pagina’s):

34. “Advies Agentschap Natuur & Bos
35. Advies Brandweer
36. Advies Agentschap Wegen & Verkeer
37. Advies Groenbeheer
38. Advies Milieu
39. Advies Verkeersorganisatie en mobiliteit
40. Advies Studiedienst weg- en waterbeheer
41. Motivatie-nota 4 september 2017
42. Motivatie-nota 4 november 2016
43. Motivatie-nota 16 maart 2017 addendum
44. Motivatie-nota 29 maart 2017
45. Adviesnota
46. Overzicht ontwerpstappen
47. E-mails”

Brussel, 7 mei 2018

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter