

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

Dossiernummer: OVB/2020/122

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 feiten

Op 30 april 2020 diende [REDACTED] (hierna: verzoeker), bij de stad Gent een verzoek in tot het verkrijgen van een afschrift van het voorstel van de werkgroep waarnaar wordt verwezen in het verslag 'Gecoro Gent van 28/03/2017 - punt 5 m.b.t. RUP stedelijk wonen - Deelgebied 13 Gent-centrum - binnenstad Sint-Michiels (bezwaar 25)'.

Op 15 mei 2020 heeft de stad Gent geweigerd om een afschrift van het betrokken document te geven.

Op 15 mei 2020 heeft verzoeker tegen vermelde weigeringsbeslissing beroep ingesteld bij de beroepsinstantie.

Op 18 mei 2020 werd het beroep geregistreerd bij de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 30 april 2020. De weigeringsbeslissing van de stad Gent d.d. 15 mei 2020 maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in het Bestuursdecreet..

Het beroepschrift d.d. 15 mei 2020 is bijgevolg tijdig ingediend en wordt als **ontvankelijk** beschouwd.

Gegrondheid 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 bepaald in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

Op 30 april 2020 diende verzoeker bij de stad Gent een verzoek in tot het verkrijgen van een afschrift van het voorstel van de werkgroep waarnaar wordt verwezen in het verslag 'Gecoro Gent van 28/03/2017 - punt 5 m.b.t. RUP stedelijk wonen - Deelgebied 13 Gent-centrum - binnenstad Sint-Michiels (bezwaar 25)'.

Op 15 mei 2020 nam de stad Gent de weigeringsbeslissing die thans wordt bestreden.

Als reden voor de weigering wijst de stad Gent er enerzijds op dat het gaat om een document dat niet-af is, en anderzijds voert de stad aan dat de weigering eveneens gebaseerd is op de uitzonderingsgrond, opgenomen in artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet.

De stad Gent verduidelijkt verder dat een beperkte Gecoro-werkgroep zich in eerste instantie buigt over de bezwaren en adviezen geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek van een RUP. Dit overleg is niet openbaar en fungeert als een voorafgaandelijk voorbereidend traject op het officiële Gecoro-overleg. Deze documenten hebben, nog steeds volgens de stad Gent, dus louter een voorbereidend karakter en worden constant aangepast tijdens de plenaire discussie. Als de Gecoro het finaal eens is over hoe er met alle bezwaren en adviezen verder moet worden omgesprongen, wordt het advies na een finale redactie als 'af' beschouwd en kan het worden overgemaakt aan de belanghebbende (in dit geval de voorzitter van de gemeenteraad).

De stad Gent besluit dat, door het openbaar maken van het voorbereidend document met de punten die ter bespreking voorlagen in de vergadering, in vergelijking met het advies dat finaal werd overgemaakt, impliciet kan afgeleid worden welke punten er aangepast en/of afgevoerd zijn en welke redenering er gevolgd werd, waardoor het geheim van de beraadslaging in het gedrang zou kunnen komen.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker ging op 15 mei 2020 in beroep tegen vermelde weigering van de stad Gent, en stelt daarbij dat hij inzage had gevraagd en gekregen van het verslag van 18 maart 2017 van de Gecoro van de stad Gent. Betreffende de behandeling van bezwaar 25 stelt dit verslag het volgende:

```

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

```

"Deelgebied 13 Gent centrum - binnenstad Sint-Michiels (bezwaar 25) Voorstel werkgroep wordt gevolgd. Definitie maakeconomie preciseren."

Verzoeker argumenteert dat, aangezien het verslag niet vermeldt wat het voorstel van de werkgroep over dit bezwaar inhoudt, deze informatie nietszeggend is. Hij is het ook niet eens met de stelling dat het om een niet-afgewerkt document zou gaan met een louter voorbereidend karakter (wegens de constante aanpassingen tijdens de plenaire discussie) aangezien, zo stelt verzoeker, een plenaire discussie per definitie eindig is en finaal resulteert in een afgewerkt voorstel van de werkgroep, dat gevolgd werd door de Gecoro.

Verzoeker is van oordeel dat dit bestuursdocument ook moet vrijgegeven worden. Zijn beroep is er derhalve op gericht om de weigering van de stad Gent te herzien en het gevraagde voorstel van de Gecoro-werkgroep over bezwaar 25 openbaar te maken.

3. Toelichting door de stad Gent

Om met kennis van zaken over het ingestelde beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 22 mei 2020 contact opgenomen met de stad Gent, die op 29 mei 2020 de gevraagde gegevens aan de beroepsinstantie heeft overgemaakt.

De stad Gent blijft bij haar standpunt, en benadrukt dat een beperkte Gecoro-werkgroep zich in eerste instantie buigt over de bezwaren en adviezen geformuleerd tijdens het openbaar onderzoek van een RUP, dat dit overleg niet openbaar is en fungeert als een voorafgaandelijk voorbereidend traject op het officiële Gecoro-overleg. Het betrokken document heeft volgens de stad Gent dus louter een voorbereidend karakter en wordt constant aangepast tijdens de plenaire discussie.

Pas als de Gecoro het finaal eens is over hoe er met alle bezwaren en adviezen verder moet worden omgesprongen, wordt het advies na een finale redactie als 'af' beschouwd en kan het worden overgemaakt aan de belanghebbende (in dit geval de voorzitter van de gemeenteraad).

De stad Gent verwijst verder nogmaals naar de uitzonderingsgrond vervat in artikel 11.34, 3° van het Bestuursdecreet, waarmee het geheim van de beraadslaging van onder andere lokale overheden wordt beschermd, en benadrukt dat het advies dat finaal werd gegeven en overgemaakt aan de voorzitter van de gemeenteraad, bij een voorgaande aanvraag reeds werd bezorgd aan verzoeker.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vast dat het betrokken voorstel van de Gecoro-werkgroep, voorwerp van het voorliggende beroep, kadert in een officiële besluitvormingsprocedure, met name de procedure tot opmaak van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, die geregeld is in de artikelen 2.2.18 tot en met 2.2.25 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO). Deze vaststelling is van belang voor de beoordeling van de toepassing van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet. Deze decreetbepaling stelt dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking mag afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

[illegible]

De memorie van toelichting bij dit decreetartikel stelt het volgende: “Het ogenblik waarop een document als “a” kan beschouwd worden, verschilt van document tot document. Zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen documenten die worden gemaakt in het kader van een besluitvormingsprocedure en andere documenten.

Documenten ter voorbereiding van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen, dit wil zeggen indien ze ondertekend zijn door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is. Dit betekent geenszins dat er een eindbeslissing in de procedure zou moeten genomen zijn. Ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota's zijn openbaar, nog voor de eindbeslissing is gevallen, voor zover ze definitief af zijn, dit wil zeggen ondertekend door de bevoegde persoon, zelfs al zijn deze documenten vatbaar voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen.

Andere documenten, die niet kaderen in een besluitvormingsprocedure worden door de opsteller(s) zelf van het document gekwalificeerd als zijnde af of niet af. Zo zal een document dat wordt opgesteld door een groep personen, slechts af zijn wanneer de groep besluit dat het document af is, dit wil zeggen dat er niets meer aan het document dient veranderd te worden, wat niet uitsluit dat wijzigingen achteraf mogelijk zijn ten gevolge van nieuwe omstandigheden.”

De memorie van toelichting specificeert verder dat documenten die worden opgesteld door personeelsleden van de administratie en die als insteek moeten dienen ter bespreking van een vergadering, niet af zijn zolang deze documenten niet goedgekeurd zijn door deze vergadering. De documenten die het resultaat zijn van deze vergadering, en die bijvoorbeeld als standpunt van de administratie kunnen beschouwd worden en 'gedragen' zijn door de administratie zijn daarentegen wel openbaar, zelfs al vormen deze documenten nog maar een initieel voorstel aan de beleidsverantwoordelijke, die hierover nog zijn of haar fiat dient te geven.

Op basis van deze verduidelijkende memorie van toelichting kan, zoals reeds vermeld, besloten worden dat het in casu gaat om een voorbereidend document, nl. een voorstel van een beperkte Gecoro-werkgroep, dat kadert in een besluitvormingsprocedure, nl. de opmaak van een RUP. In artikel 2.2.18, §2, eerste lid, 2° VCRO wordt de gemeentelijke commissie voor ruimtelijke ordening aangeduid als instantie waaraan het college van burgemeester en schepenen het advies vraagt over de startnota van het gemeentelijk RUP. Dit is een formele stap in een officiële besluitvormingsprocedure.

Het voorbereidend Gecoro-advies, van een beperkte Gecoro-werkgroep, is niet gelijk te stellen met het officiële Gecoro-advies dat de Gecoro zelf uitbrengt over de startnota. Het voorbereidend advies wordt niet goedgekeurd door de Gecoro zelf, wordt meermaals gewijzigd, en dient ter voorbereiding van het eigenlijke advies van de Gecoro, waarnaar wordt gerefereerd in artikel 2.2.18, §2, eerste lid, 2° VCRO. Enkel dit laatste, definitieve advies van de Gecoro zelf is te beschouwen als een afgewerkt document.

De argumentatie van verzoeker, waarbij hij stelt dat het hem overgemaakte definitieve verslag van de Gecoro nietzeggend is over de beoordeling van het bezwaar 25, aangezien het niet vermeldt wat het voorstel van de werkgroep (waarnaar in het definitieve Gecoro-verslag enkel verwezen wordt) over het

```
//
```

betrokken bezwaar 25 inhoudt, kan weliswaar begrepen worden, maar bevat in wezen een kritiek op de inhoud van het definitieve Gecoro-verslag zelf, waaromtrent de beroepsinstantie Openbaarheid van Bestuur zich niet vermag uit te spreken.

Artikel II.33 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarheid mag afwijzen, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn. Aangezien de beroepsinstantie tot het besluit gekomen is dat het gevraagde document niet-af is, kan het gevraagde stuk in principe niet openbaar worden gemaakt, **tenzij** de beroepsinstantie zou oordelen dat het belang van de openbaarheid primeert op de vermelde uitzonderingsgrond. Dit vergt een beoordeling van geval tot geval.

In het voorliggende geval is de beroepsinstantie van oordeel dat het belang van de openbaarheid wel degelijk primeert op de vermelde uitzonderingsgrond, aangezien het voorstel van de voorbereidende Gecoro-werkgroep finaal gevolgd werd door de eigenlijke Gecoro zelf, wat met zoveel woorden gezegd wordt in het officiële verslag van 18 maart 2017 van de Gecoro van de stad Gent, dat verzoeker eerder van de stad Gent mocht ontvangen. Bovendien kan de bespreking door de voorbereidende Gecoro-werkgroep over het betrokken bezwaar 25, voorwerp van voorliggend beroep, perfect afgesplitst worden van de overige delen van de bespreking door de voorbereidende Gecoro-werkgroep.

Ten slotte kan ook de uitzonderingsgrond vervat in artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet, waarmee het geheim van de beraadslaging van onder andere lokale overheden wordt beschermd, in casu niet met succes ingeroepen worden door de stad Gent.

Het bewuste artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet voorziet dat een aanvraag tot openbaarmaking (gedeeltelijk) moet afgewezen worden als die openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van de Vlaamse overheid, van de organen van de lokale overheden, van de organen van de instellingen met een publieke taak en van de organen van de milieu-instanties. Voormelde uitzonderingsgrond heeft tot doel te vermijden dat een bepaalde discussie zou worden lamgelegd. In de memorie van toelichting van het Bestuursdecreet is daaromtrent gestipuleerd dat een document of een deel ervan aan de openbaarheid moet onttrokken worden wanneer na afweging blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 59). De bepaling van voormeld artikel moet strikt worden geïnterpreteerd. Deze uitzondering werd dus in het leven geroepen om de eigenlijke beraadslaging zelf geheim te houden: er mag niet achterhaald kunnen worden, via de openbaarmaking van een document, wie nu precies welk standpunt heeft ingenomen bij de bespreking van een agendapunt binnen een orgaan van een bestuursinstantie.

In casu kan voormelde uitzonderingsgrond geen toepassing vinden. De betrokken passage betreft volgens het oordeel van de beroepsinstantie allermindst een discussie binnen de beperkte Gecoro-werkgroep. Bijgevolg werd deze uitzonderingsgrond, die strikt moet worden geïnterpreteerd, ten onrechte ingeroepen.

De beroepsinstantie ziet evenmin andere wettelijke of decretale uitzonderingsgronden die zich zouden verzetten tegen de gevraagde openbaarmaking van de bespreking van bezwaar 25 zoals vermeld in het

```

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

```

