

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/2023/002

### **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 6 september 2022 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij de sociale huisvestingsmaatschappij Volkshaard om een afschrift te ontvangen van alle documenten en beslissingen omtrent het masterplan Baarle-Noordhoutkouter.

Op 7 september 2022 wijst Volkshaard het verzoek af omdat het masterplan nog in opmaak is. Buiten de beslissing rond de aankoop van de gronden heeft de raad van bestuur nog geen enkele beslissing in dit dossier genomen, laat Volkshaard aan verzoeker weten.

Op 11 december 2022 dringt verzoeker nogmaals aan om alle stukken te krijgen betreffende de aankoop van de gronden én de beslissingen omtrent de ontwikkeling van de aangekochte gronden.

Op 12 december 2022 laat Volkshaard aan verzoeker weten dat aangezien de stad Gent het masterplan nog niet heeft goedgekeurd het plan ook nog niet aan de raad van bestuur van Volkshaard kon worden voorgelegd.

Op 22 december 2022 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de beslissing van Volkshaard. Dit beroep werd geregistreerd op 4 januari 2023 en op 3 februari 2023 werd de beslissingstermijn van de beroepsinstantie, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, verlengd van dertig kalenderdagen naar vijfenveertig kalenderdagen.

## Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 6 september 2022. De beslissing van Volkshaard dateert van 12 december 2022. Deze beslissing maakt geen melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. De beroepstermijn vangt bijgevolg pas aan vier maanden na kennisgeving van de beslissing.

Het beroepschrift van verzoeker d.d. 22 december 2022 is tijdig ingediend en wordt dan ook als **ontvankelijk** beschouwd.

## 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. De bestreden beslissing*

In haar beslissing van 12 december 2022 meldt Volkshaard dat aangezien de stad Gent het masterplan nog niet heeft goedgekeurd dit nog niet kon worden voorgelegd aan het bestuursorgaan van Volkshaard. Er is dan ook nog niet intern overlegd, laat staan beslist stelt Volkshaard. Op de vraag van verzoeker naar een afschrift van alle stukken omtrent de aankoop van de gronden werd niet gereageerd.

### *2. Inhoud van het beroepschrift*

Beroeper acht het weinig waarschijnlijk dat er in december 2022 nog geen beslissingen in dit dossier zouden bestaan zoals b.v. de aanstelling van het studiebureau of documenten zoals de akte van aankoop van de gronden.

### *3. Toelichting door Volkshaard*

Om met kennis van zaken het beroep te kunnen beoordelen, nam de beroepsinstantie contact op met Volkshaard om de nodige toelichting bij het ingestelde beroep en de opgevraagde stukken te bekomen.

Op 25 januari 2023 bezorgde Volkshaard de nodige info en documenten aan de beroepsinstantie. Volkshaard stelt transparant te willen zijn maar dat bepaalde stukken onderhevig zijn aan de uitzonderingen vermeld in het Bestuursdecreet. Het gaat onder meer om documenten die nog niet zijn afgewerkt en dus in principe nog niet bestaan of ook om bepaalde interne communicatie.

Worden concreet bedoeld :

- *“het eindrapport van EVR-architecten aangaande de opdracht Stedenbouwkundige studie (Masterplan): deze studie zit momenteel in afwerkingsfase doch is nog niet klaar (bovendien zullen alle betrokken partijen de eindversie nog moeten nalezen en goedkeuring aan het eindrapport geven; er is op heden dus nog geen ondertekend, noch gedateerd eindrapport – dit werd aan betrokkene reeds kenbaar gemaakt; wij zien niet in dat de voorbereidende stukken hiervan openbaar moeten gemaakt worden).*
- *de verslagen van de projectgroepen bevatten interne informatie*
- *het aftoetsen van bepaalde ideeën, plannen en voornemens via verslaggeving lijken niet vatbaar voor openbaarmaking, net als voorbereidende tekstvoorstellen en beraadslagingen hieromtrent.*
- *Het is duidelijk dat i.c. de vrijheid om van gedachten kunnen wisselen over een project in voorbereiding (zonder een definitief standpunt in te nemen) en de noodzaak om de vrije uitwisseling van standpunten te beschermen zwaarder doorweegt dan het belang van de openbaarheid.*

*Bovendien is vastgesteld dat de vraag tot openbaarmaking:*

- *o.i. te vaag en algemeen is geformuleerd, noch onderbouwd/ gemotiveerd,*
- *en onredelijk nu de aanvraag slaat op de openbaarmaking van alle voorbereidende stukken, notules, verslagen, presentaties, etc. (zonder concreet te zijn).*

*In die zin is Volkshaard van mening dat de betrokkene in diens aanvraag tot openbaarmaking “kennelijk onredelijk” is.*

*Betrokkene kan er niet van worden ontslagen om zijn rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen: het belang dat de verzoeker heeft bij de uitoefening van zijn rechten, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de betrokken overheidsinstantie.*

*Niettemin wordt uw Beroepsinstantie de betrokken documenten waarover wij beschikken (in eerste instantie vertrouwelijk) overgemaakt.*

*Aan uw Beroepsinstantie om te oordelen welke documenten of delen ervan kunnen worden openbaar gemaakt t.a.v. de betrokkene.”*

#### *4. Standpunt van de beroepsinstantie*

Vooreerst stelt de beroepsinstantie vast dat, hoewel Volkshaard in haar toelichting aan de beroepsinstantie van oordeel is dat het oorspronkelijk verzoek te vaag en algemeen is geformuleerd, zij verzoeker in haar schrijven van 7 september 2022 niet gevraagd heeft om zijn verzoek te verduidelijken.

Het Bestuursdecreet heeft hieraan evenwel geen sancties verbonden. De afwezigheid van een dergelijk verzoek tot herformulering van de aanvraag is geen grond voor de beroepsinstantie om het beroep in te willigen.

Via een We-transferlink ontving de beroepsinstantie verschillende documenten, onderverdeeld in 3 mappen:

1. Aankoop gronden,
2. Aanstelling studie bureau,
3. Masterplan.

#### 1) Onderdeel 1: Map aankoop gronden

Deze map is nogmaals onderverdeeld in een map getiteld ‘aktes’ en een map getiteld ‘beslissing tot aankoop’.

##### *a) aktes*

De verschillende gronden nodig voor de realisatie van het masterplan Baarle-Noordhoutkouter werden door Volkshaard verworven bij een akte van 4 januari 2019 en een akte van 6 februari 2019.

De beroepsinstantie stelt vast dat, hoewel de verkopers in beide akten rechtspersonen zijn, deze telkens werden vertegenwoordigd door natuurlijke personen wiens namen in de akten werden vermeld. Voormelde namen zijn evenwel makkelijk reeds online te vinden bij het consulteren van de desbetreffende websites of oprichtingsakten in het staatsblad. Het openbaar maken van deze namen doet dan ook geen afbreuk aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

Verder vermelden de aankoopakten uiteraard ook telkens de prijs van de aangekochte gronden waarvan zich de vraag kan worden gesteld of deze informatie onder toepassing valt van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 3° Bestuursdecreet. Dit artikel stipuleert dat een verzoek tot openbaarmaking wordt afgewezen, indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt. Het betreft een relatieve uitzonderingsgrond die verplicht tot een belangenafweging, waarbij het belang van de openbaarheid moet worden afgewogen tegen het belang dat door de uitzonderingsgrond wordt beschermd.

Voormeld artikel beoogt de bescherming van de vertrouwelijke, aan een instantie meegedeelde, commerciële en industriële gegevens, die in globo als ondernemingsgegevens kunnen worden beschouwd. Het moet gaan om gegevens die voor de onderneming van belang zijn en waarvan de openbaarmaking van aard is haar nadeel te berokkenen. De bevraagde overheidsinstantie kan de openbaarmaking van deze gegevens afwijzen als ze een vertrouwelijk karakter hebben, d.w.z. als na afweging blijkt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het ondernemingsbelang (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 62).

De aankoop in casu is gesloten in 2018 wat inmiddels al 5 jaar geleden is. Aangezien de marktprijzen de afgelopen jaren sterk fluctueerden en evolueerden is de beroepsinstantie van oordeel dat de bekendmaking van de bewuste aankooprijzen dan ook geen afbreuk doet aan de bescherming van de vertrouwelijk commerciële informatie. Bovendien geeft Volkshaard in haar toelichting aan de beroepsinstantie uitdrukkelijk aan dat de documenten betreffende de aankoop en betreffende de beslissing tot aankoop niet vertrouwelijk zijn, waaruit eveneens een toestemming kan worden afgeleid.

#### *b) beslissing tot aankoop*

Deze map bevat 3 pdf-bestanden waarin telkens beslist wordt tot de aankoop van één of meerdere percelen grond :

- Een uittreksel van het verslag van het directiecomité van cvba Kleine Landeigendom Het Volk dd. 10 en 21 december 2018;
- een verslag van de Raad van Bestuur van cvba Kleine Landeigendom Het Volk dd. 27 november 2018;
- een verslag van de Raad van Bestuur van cvba Volkshaard dd. 18 december 2018.

Alle in deze 3 bestanden vermelde namen zijn de namen van de bestuurders, de voorzitter zijnde personen wiens namen reeds online te vinden zijn bij het consulteren van de desbetreffende websites. Het openbaar maken van deze namen doet dan ook geen afbreuk aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen.

Inzake de vermelde aankooprijzen is reeds onder hiervoor vermeld punt a) besproken en vastgesteld dat deze openbaar kunnen worden gemaakt

Het beroepschrift dient wat betreft onderdeel 1 bijgevolg als **gegrond** te worden beschouwd.

## 2) Onderdeel 2 : Map Aanstelling studiebureau

Deze map omvat enerzijds het bestek met al haar bijlagen alsook de 2 documenten die reeds onder beroepsdossier OVB/2023/001 werden behandeld met name het selectie- en gunningsverslag en de gunningsbeslissing. Wat deze laatste 2 documenten betreft kan voor de bespreking worden verwezen naar de beslissing d.d. 17 februari 2023 in beroepsdossier OVB/2023/001. Volledigheidshalve herhaalt de beroepsinstantie hier enkel haar conclusie dat het beroep wat betreft het selectie- en gunningsverslag en de gemotiveerde gunningsbeslissing gedeeltelijk gegrond is en beide documenten openbaar kunnen worden gemaakt mits weglating van de namen van de rechtspersonen waaruit ook de naam van de achterliggende natuurlijke persoon kan worden achterhaald.

Wat het bestek en haar bijlagen betreft is duidelijk dat al deze documenten een volledig beeld scheppen van de door het aan te stellen studiebureau te vervullen opdrachten. Het bestek beschrijft naast de procedurele gunningswijze, de selectievoorwaarden en gunningscriteria ook de volledige stedenbouwkundige context en randvoorwaarden waarin het masterplan door de geselecteerde kandidaat dient te worden ontworpen.

Aangezien het bestek en al haar bijlagen reeds bekend werden gemaakt tijdens de gunningsprocedure die met de gunningsbeslissing dd. 25 februari 2021 reeds werd afgerond, ziet de beroepsinstantie dan ook geen uitzonderingsgrond van toepassing die de openbaarmaking in het kader van huidig openbaarheidsverzoek zou kunnen verhinderen. Het beroep dient wat betreft de onder onderdeel 2 beschreven documenten dan ook **gegrond** te worden verklaard.

## 3) Onderdeel 3 : Map Masterplan

De map Masterplan is nogmaals onderverdeeld in 2 submappen getiteld 'presentaties' en 'verslagen masterplan'.

Volkshaard weigert de informatie uit beide submappen openbaar te maken op grond 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.

De memorie van toelichting bij dit decreetartikel stelt het volgende: "Het ogenblik waarop een document als "af" 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 beroepsinstantie is van oordeel dat de informatie uit de map ‘Masterplan’ niet kadert in een besluitvormingsprocedure. Verder stelt de beroepsinstantie vast dat uit de verstrekte informatie blijkt dat de betrokken studieopdracht momenteel nog steeds in uitvoering is. Bij een dergelijke overheidsopdracht wordt verwacht dat de studie wordt bezorgd aan de opdrachtgevers bij de definitieve oplevering.

Het betreft in casu een zeer uitgebreide studieopdracht in het kader van een masterplan voor de regio Baarle-Noordhoutkouter. Het document van het masterplan dat de beroepsinstantie kon inkijken heet ook ‘draft’ wat duidelijk aangeeft dat de definitieve eindversie van het masterplan nog in opmaak is. De overlegmomenten en daarbij horende presentaties die hebben plaatsgevonden zijn te beschouwen als een tussenstap waarna op basis van nieuwe insteken en geformuleerde opmerkingen kan verder gewerkt worden aan het ontwerp.

Op basis van deze elementen besluit de beroepsinstantie dat de informatie uit de map masterplan terecht werd gekwalificeerd als niet afgewerkt. Het feit dat deze informatie het voorwerp was van de door de projectgroep georganiseerde overlegmomenten houdt daarom niet in dat het hier gaat om informatie die als “af” te beschouwen is. De studieopdracht zal maar als “af” kunnen worden beschouwd bij de definitieve oplevering van de studieopdracht en als alle onderdelen van de studieopdracht zijn afgerond, wat nu duidelijk nog niet het geval is. Het uiteindelijke resultaat van de studieopdracht zal uiteraard wel moeten worden beschouwd als een bestuursdocument dat “af” is en zal derhalve principieel voor openbaarmaking in aanmerking komen, behoudens de eventuele toepassing van wettelijke en/of decretale uitzonderingsgronden. Zoals ook reeds meegedeeld aan beroeper zal het masterplan worden gecommuniceerd aan het publiek van zodra deze is afgewerkt en goedgekeurd door de stad Gent.

Op grond van de inhoud van de informatie van de map masterplan is de beroepsinstantie bovendien ook van oordeel dat deze 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.

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. De documenten waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreft interne documenten met verslagen en presentaties van overlegmomenten over het in opmaak zijnde masterplan. Deze informatie dient ongetwijfeld als “intern” beschouwd worden, daar deze informatie niet beschikbaar is voor buitenstaanders.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de opgevraagde informatie die voorkomt in de map masterplan te beschouwen is als dergelijke ‘interne communicatie’ in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving,

maar ook de vrije gedachtewisseling met de opdrachthouder. De verslagen van de projectgroepen bevatten interne informatie alsook bepaalde ideeën, voornemens en plannen die in een overlegmoment werden afgetoetst. Dergelijke informatie is zeker het voorwerp van de vermelde uitzonderinggrond die tot doel heeft de vrije uitwisseling van standpunten te beschermen, zoals in casu tussen het studiebureau en haar opdrachtgever.

De doelstelling van deze uitzondering is om de overheidsinstanties immers het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, met andere woorden als de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt. De beroepsinstantie acht in casu geen hoger openbaar belang van toepassing die de openbaarmaking van de gevraagde informatie zou rechtvaardigen. Het individuele belang als inwoner van de regio Baarle-Noordhoutkouter dat verzoeker eventueel kan hebben bij de openbaarmaking van deze informatie uit de ontwerpfase van het masterplan dient hierbij onderscheiden te worden van het openbaar belang dat bij de openbaarmaking van de gevraagde informatie gebaat zou zijn.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals gedeut in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken documenten. 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 dient de bescherming van de interne vrije uitwisseling van ideeën tijdens overlegmomenten geacht te worden te primeren.

Besluitend is de beroepsinstantie aldus van mening dat in casu wel degelijk terecht de opgevraagde informatie van de map masterplan werd geweigerd als interne communicatie die kadert in het groter geheel van het nog in opmaak zijnde masterplan.

Het beroepschrift dient wat betreft onderdeel 3 bijgevolg als **ongegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 22 december 2022 tegen de beslissing van de Volkshaard dd. 12 december 2022 wordt als ontvankelijk doch deels gegrond, deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dient Volkshaard de 2 akten en de beslissingen tot aankoop van de gronden, het bestek en haar bijlagen openbaar te maken door er een afschrift van te verlenen.

### **Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten**

*In zoverre dit beroep gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als*

*vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel II.44, §3, van het Bestuursdecreet).*

Brussel, 17 februari 2023

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter