

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/2023/083

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 28 februari 2023 vraagt ■■■ met een aangetekende brief aan de kerkfabriek Sint-Servaas in Grimbergen, hierna het kerkbestuur, een afschrift van een aantal stukken uit het dossier over de verkoop van gronden uit het RUP Beigemveld van de kerkfabriek aan de nv Mataxi. Het betreft de volgende documenten voor de periode 1/1/2015 tot 28/2/2023:

- De notulen van alle vergaderingen van zowel de kerkraad, van het bestuur van de kerkfabriek en het centraal kerkbestuur tijdens dewelke de gronden gelegen in het te ontwikkelen RUP Beigemveld aan bod zijn gekomen.
- Alle briefwisseling en e-mails waarin de kerkraad, kerkfabriek of centraal kerkbestuur informatie overmaakt, een engagement inneemt ten overstaan van bedoeld project, of reageert op vragen van het gemeentebestuur van Grimbergen of projectontwikkelaar Matexi (Matexi Projects NV, Matexi Vilaams-Brabant NV of diens aangestelden).
- De notulen of de brieven/e-mails die een weergave zijn van overlegmomenten tussen genoemd gemeentebestuur en/of projectontwikkelaar en de vertegenwoordigers van de kerkraad of kerkfabriek ten overstaan van bedoeld project.
- Het schattingsverslag van de gronden ten overstaan van bedoeld project die de kerkraad of kerkfabriek bereid is af te staan / te verkopen.
- Een overzicht van het huidige onroerende patrimonium van de kerkraad of kerkfabriek, op basis van de laatste jaarrekeningen.
- Een overzicht van de gevoerde publiciteit en marktraadpleging rond de gronden die de kerkraad of kerkfabriek bereid is af te staan / te verkopen in de zone RUP Beigemveld.

Op 24 maart 2023 werd door verzoeker beroep ingesteld wegens het uitblijven van een antwoord door het kerkbestuur. Dit beroep werd geregistreerd op 27 maart 2023.

Op 17 april 2023 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het initiële openbaarheidsverzoek dateert van 28 februari 2023.

Op 24 maart 2023 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, tegen het uitblijven van een antwoord van het kerkbestuur. Op het moment van het indienen van het beroep, op 24 maart 2023, was de decretale beslissingstermijn om een beslissing te nemen voor de kerkfabriek Sint-Servaas verstreken. Conform artikel II.48, §1 Bestuursdecreet heeft de termijn om een beroep in te dienen bijgevolg geen aanvang genomen.

Het beroepschrift van verzoeker van 24 maart 2023 is bijgevolg **tijdig** ingediend en wordt als **ontvankelijk** beschouwd.

Gegrondeheid 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

Met het beroepschrift van 24 maart 2023 wenst verzoeker alsnog de openbaarmaking van de gevraagde documenten en gegevens te verkrijgen, aangezien hij deze nog niet heeft ontvangen.

2. Inhoud van het standpunt van het kerkbestuur

Bij bericht van 7 april 2023, na verzoek van de beroepsinstantie van 30 maart 2023, deelt de voorzitter van de kerkfabriek Sint-Servaas aan de beroepsinstantie mee dat het, in tegenstelling tot wat de verzoeker meent, niet om een verkoop gaat. Er is bijgevolg, volgens het kerkbestuur, geen schattingsverslag en er werd geen publiciteit gevoerd. Informatie hierover kan dus ook niet worden bezorgd.

In 2005 werd er wel een ruilovereenkomst gesloten tussen de kerkfabriek en Matexi die recent werd uitgewerkt in een termsheet. De termsheet bevat een vertrouwelijkheidsclausule waardoor alle betrokken partijen tot geheimhouding zijn verbonden.

De kerkfabriek beroept zich op het artikel II.34, 2°, 3° en 6° van het Bestuursdecreet. De openbaarmaking zou afbreuk doen aan het geheim van de beraadslagingen.

Door de tussenkomst van Matexi bevatten de bestuursdocumenten ook informatie die ingevolge de geheimhoudingsclausule door Matexi als vertrouwelijk worden bestempeld.

Voor de door verzoeker gevraagde interne communicatie verwijst het kerkbestuur naar het artikel II.33 van het Bestuursdecreet met daarbij de bemerking: *“Het openbaar belang kan hierop niet prevaleren, te meer omdat duidelijk blijkt dat de aanvraag tot openbaarheid is ingegeven vanuit een puur privaat belang aangezien de beroepers deel uitmaken van de buurtbewoners die elke ontwikkeling binnen het Beigemveld aanvechten.”* En *“In aansluiting hierop, wijst de Kerkfabriek erop dat de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van het economisch en financieel belang van de Kerkfabriek. De ruilovereenkomst en de Termsheet omvatten verschillende (financiële) afspraken omtrent enkele goederen waarvan een deel ook toebehoort aan de Kerkfabriek.”*

3. Standpunt van de beroepsinstantie

– Algemene vaststelling

De beroepsinstantie contacteerde het kerkbestuur met het verzoek om toelichting te geven bij dit dossier. Er worden geen documenten gevoegd bij het antwoord, ondanks het uitdrukkelijk verzoek daartoe van de beroepsinstantie. Wel wordt, na een herhaalde vraag, de overeenkomst waarvan sprake in het antwoord aan de beroepsinstantie bezorgd. De beroepsinstantie oordeelt op basis van het door het kerkbestuur voorgelegde antwoord van 7 april 2023 en de bijgevoegde overeenkomst.

Uit de bezorgde informatie blijkt dat het in dit geval inderdaad, zoals het kerkbestuur meedeelt, niet over een verkoop van gronden gaat maar over een ruiloperatie. Dit wordt aangetoond door de uitgewerkte overeenkomst die bij het antwoord van 7 april 2023 wordt gevoegd bij aparte mail van dezelfde datum. De titel van de overeenkomst is “overdracht dmv ruiling.” Dit verhindert, volgens de beroepsinstantie, niet dat het verzoek om openbaarheid ontvankelijk is.

Het kerkbestuur, en ook de beroepsinstantie, kunnen aan de hand van het verzoek van 28 februari 2023 begrijpen over welk dossier en welke documenten het gaat. In hoofde van de verzoeker is het op basis van de voor hem beschikbare informatie niet steeds duidelijk welke de juiste vastgoedoperatie is. De verzoekers spreken in hun initiële vraag om openbaarheid van 28 februari 2023 van afstaan en verkoop, omdat het voor hen mogelijk niet duidelijk is.

Het kerkbestuur maakt in zijn antwoord van 7 april 2023 aan de beroepsinstantie gebruik van de uitzonderingsgronden van het artikel II.34 van het Bestuursdecreet. Er wordt verwezen naar de volgende punten van het artikel:

2° de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;

3° de 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;

6° het om bestuursdocumenten gaat die informatie bevatten die door een derde is verstrekt zonder dat hij daartoe verplicht is en die hij uitdrukkelijk als vertrouwelijk heeft bestempeld, tenzij die persoon met de openbaarmaking instemt.

Het kerkbestuur past die uitzonderingen concreet toe door de volgende vaststellingen:

“De Kerkfabriek merkt op dat er vertrouwelijke besprekingen hebben plaatsgevonden tussen haarzelf en Matexi, in aanwezigheid van de raadsman van de Kerkfabriek, die eveneens gebonden is door het beroepsgeheim.

Alle daarop volgende gevoerde communicatie werd gevoerd ten confidentiële titel, om navolgend zich te kristalliseren in een Termsheet, die een verdere uitwerking omvat van de oorspronkelijke ruilovereenkomst. Deze Termsheet omvat een sluitende vertrouwelijkheidsclausule, zodat alle betrokken partijen tot geheimhouding zijn verbonden.

Bovendien zou de openbaarmaking van de gevoerde communicatie, deze documenten en de beraadslaging, onverkort afbreuk doen aan het geheim van de beraadslaging.

Men mag ook niet uit het oog verliezen dat door de interferentie van Matexi, de gevraagde bestuursdocumenten aldus informatie bevatten die door een derde werden verstrekt, die zij – gelet op de geheimhoudingsclausule in de Termsheet – als strikt vertrouwelijk bestempelt.”

Het kerkbestuur hanteert in zijn antwoord van 7 april 2023 aan de beroepsinstantie regelmatig het vertrouwelijkheidsaspect om niet in te gaan op de vraag van verzoeker. Er wordt hiervoor verwezen naar de vertrouwelijkheidsclausule in de overeenkomst, de vertrouwelijkheid van de onderhandelingen en van de besprekingen en het beroepsgeheim van de betrokken raadsman van het kerkbestuur.

De beroepsinstantie merkt op dat de overeenkomst inderdaad een vertrouwelijkheidsclausule vermeldt. Privaatrechtelijke vertrouwelijkheidsovereenkomsten kunnen evenwel niet boven het grondwettelijk en decretaal verankerde recht op openbaarheid gesteld worden. Geheimhoudings- of vertrouwelijkheidsclausules opgenomen in overeenkomsten verhinderen niet dat openbaarheidsregels worden toegepast. De beroepsinstantie oordeelt dat de overeenkomst tussen het kerkbestuur en Matexi nv geen afbreuk kan doen aan het basisrecht dat artikel 32 van de Grondwet aan eenieder toekent om elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens de geldende uitzonderingen.

– Concrete beoordeling

Hierna wordt voor elk van de door de verzoeker gevraagde documenten in de periode van 1 januari 2015 tot 28 februari 2023, nagegaan in welke mate de door het kerkbestuur ingeroepen uitzonderingsgrond terecht wordt toegepast en of er mogelijk andere uitzonderingsgronden relevant zijn.

- De notulen van alle vergaderingen van zowel de kerkraad, van het bestuur van de kerkfabriek en het centraal kerkbestuur tijdens dewelke de gronden gelegen in het te ontwikkelen RUP Beigemveld aan bod zijn gekomen.

Uit het antwoord van 7 april 2023 van het kerkbestuur leidt de beroepsinstantie af dat de openbaarmaking van de notulen wordt afgewezen op basis van het artikel II.34, 3° :

“De 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;”

De voormelde uitzonderingsgrond heeft tot doel te vermijden dat een bepaalde discussie zou worden lamgelegd.

In de memorie van toelichting bij het decreetartikel wordt 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. De bepaling van artikel II.34,3° van het Bestuursdecreet moet strikt worden geïnterpreteerd. Deze uitzondering werd in het leven geroepen om de eigenlijke beraadslaging zelf geheim te houden, zodat er niet mag 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.

Dat in toepassing van het artikel 21 van het Decreet betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensdiensten de vergaderingen van de kerkraad niet openbaar zijn, verhindert niet dat de notulen niet openbaar kunnen worden gemaakt, tenzij kan worden aangetoond dat voor de gevraagde documenten een uitzonderingsgrond voorzien in het Bestuursdecreet kan worden toegepast.

Het kerkbestuur bezorgt, ondanks het duidelijke verzoek van de beroepsinstantie, de gevraagde documenten, in casu de notulen, niet aan de beroepsinstantie, zodat deze ook niet inhoudelijk kunnen worden beoordeeld. Naast de vaststelling dat de vergaderingen van de vermelde kerkorganen niet openbaar zijn, kan in dit geval niet worden geoordeeld of de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 3° van het bestuursdecreet van toepassing is.

De beroepsinstantie sluit zich wel aan bij de bemerking van het kerkbestuur dat de vraag om openbaarheid algemeen is gesteld en enkel refereert naar het RUP Beigemveld. Dit verhindert niet zondermeer dat geen gevolg kan worden gegeven aan de vraag om openbaarheid, tenzij het kerkbestuur concreet aantoonde dat zij in de onmogelijkheid is om gevolg te geven aan de vraag, quod non.

Dit onderdeel van het beroep is dan ook **gegrond, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden.**

- Alle briefwisseling en e-mails waarin de kerkraad, kerkfabriek of centraal kerkbestuur informatie overmaakt, een engagement inneemt ten overstaan van bedoeld project, of reageert op vragen van het gemeentebestuur van Grimbergen of projectontwikkelaar Matexi (Matexi Projects NV, Matexi Vilaams-Brabant NV of diens aangestelden),

samengevoegd met

- De notulen of de brieven/e-mails die een weergave zijn van overlegmomenten tussen genoemd gemeentebestuur en/of projectontwikkelaar en de vertegenwoordigers van de kerkraad of kerkfabriek ten overstaan van bedoeld project.

Uit het antwoord van 7 april 2023 leidt de beroepsinstantie af dat het kerkbestuur de openbaarmaking van die documenten afwijst op grond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet

Het kerkbestuur voegt eraan toe dat het openbaar belang niet kan prevaleren op het bekendmaken van de interne communicatie, te meer omdat duidelijk blijkt dat de aanvraag tot openbaarheid is ingegeven vanuit een puur privaat belang aangezien de beroepers deel uitmaken van de buurtbewoners die elke ontwikkeling binnen het Beigemveld aanvechten.

Op basis van de uitzondering van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet, mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren.

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 doel van deze uitzondering wordt als volgt beschreven in de Memorie van Toelichting: “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. (...) Een zeker mate van ‘beleidsintimiteit’ en vertrouwelijkheid is noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming. (...) Interne mededelingen bereiden een administratieve beslissing voor. Een administratie moet de verschillende argumenten voor of tegen een beslissing over een specifiek probleem schriftelijk kunnen vastleggen, zonder dat deze interne beraadslagingen openbaar worden gemaakt. Het essentiële element is immers de administratieve beslissing en de eventuele rechtvaardiging daarvan, niet de manier waarop die beslissing tot stand is gekomen.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, nr. 780/1, 90-93)

In casu vraagt de verzoeker om communicatie waarbij engagementen worden genomen en waarbij wordt gereageerd op vragen van het gemeentebestuur en de projectontwikkelaar gelinkt aan de invulling van het RUP Beigemveld. De beroepsinstantie wijst erop dat, afgaande op de vraag van de verzoeker, de gevraagde communicatie kan beantwoorden aan de vereisten van de uitzonderingsgrond.

Gezien de beroepsinstantie niet in het bezit is gesteld van de interne communicatie, kan zij hierover geen concreet oordeel geven en zich enkel in algemene zin uitspreken.

Dit onderdeel van het beroep is bijgevolg **gegrond onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden.**

- Het schattingsverslag van de gronden ten overstaan van bedoeld project die de kerkraad of kerkfabriek bereid is af te staan / te verkopen,

samengevoegd met
- Een overzicht van de gevoerde publiciteit en marktraadpleging rond de gronden die de kerkraad of kerkfabriek bereid is af te staan / te verkopen in de zone RUP Beigemveld

In zijn antwoord van 7 april 2023 stelt het kerkbestuur dat, gezien het om een ruiling gaat en geen verkoop, er geen schattingsverslag of bewijs van gevoerde publiciteit voorhanden is.

Uit de door het kerkbestuur bezorgde informatie en documentatie blijkt evenwel dat zowel de schatting als de desgevallende publiciteit zullen gebeuren na de definitieve en onherroepelijke omgevingsvergunning tot enerzijds het verkavelen van de gronden, en anderzijds tot het bouwen op de gronden.

Dit impliceert dat vandaag het gevraagde schattingsverslag en de eventuele publiciteit en marktraadpleging niet voor handen zijn. Het komt niet aan de beroepsinstantie toe om de gevolgde procedure te beoordelen.

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 maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd wordt op een drager.

In casu wordt door de beroepsinstantie vastgesteld dat het kerkbestuur niet in het bezit is van het door verzoeker opgevraagde document, omdat het onbestaande is. Daar kan uiteraard geen afschrift van verleend worden.

Dit onderdeel van het beroep is **ongegrond**.

- Een overzicht van het huidige onroerende patrimonium van de kerkraad of kerkfabriek, op basis van de laatste jaarrekeningen

In zijn antwoord van 7 april 2023 meldt het kerkbestuur dat het wel een overzicht kan bezorgen van haar huidig onroerend patrimonium, op basis van de laatste jaarrekeningen. Daaruit blijkt dat dit patrimonium geen enkele wijziging heeft ondergaan.

Dit antwoord duidt erop dat het kerkbestuur geen bezwaar maakt tegen het meedelen van dit document aan de verzoeker. De beroepsinstantie is niet in het bezit van dit document, zodat het aan het kerkbestuur toekomt om dit document aan de verzoeker mee te delen. Door zich hiertoe bereid te verklaren wordt voor dit document door het kerkbestuur ingegaan op de vraag van verzoeker. De beroepsinstantie kan echter niet meer dan van de verklaring van het kerkbestuur akte nemen.

Dit onderdeel van het beroep is daarom **gegrond onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ van 24 maart 2023 tegen het uitblijven van een antwoord van het kerkbestuur Sint-Servaas in Grimbergen, wordt als ontvankelijk verklaard en deels ongegrond en deels gegrond, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden

Bijgevolg dient het kerkbestuur Sint-Servaas in Grimbergen, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden, aan verzoeker een afschrift te bezorgen van:

- De notulen van alle vergaderingen van zowel de kerkraad, van het bestuur van de kerkfabriek en het centraal kerkbestuur tijdens dewelke de gronden gelegen in het te ontwikkelen RUP Beigemveld aan bod zijn gekomen voor de periode van 1 januari 2015 tot 28 februari 2023.
- Alle briefwisseling en e-mails waarin de kerkraad, kerkfabriek of centraal kerkbestuur informatie overmaakt, een engagement inneemt ten overstaan van bedoeld project, of reageert op vragen van het gemeentebestuur van Grimbergen of projectontwikkelaar Matexi (Matexi Projects NV, Matexi Vilaams-Brabant NV of diens aangestelden),

- De notulen of de brieven/e-mails die een weergave zijn van overlegmomenten tussen genoemd gemeentebestuur en/of projectontwikkelaar en de vertegenwoordigers van de kerkraad of kerkfabriek ten overstaan van bedoeld project.
- Een overzicht van het huidige onroerende patrimonium van de kerkraad of kerkfabriek, op basis van de laatste jaarrekeningen

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, 10 mei 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter