

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/131

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 14 maart 2024 diende [REDACTED] (verder: verzoeker), bij de stad Leuven een aanvraag in tot het verkrijgen van de namen van de stakeholders, organisaties, instellingen en personen die door de stad Leuven werden doorgegeven aan Blauwdruk betreffende studie Parkveld.

Op 2 april 2024 bezorgde de stad Leuven aan verzoeker het besluit van de algemeen directeur d.d. 29 maart 2024, waarbij zijn openbaarheidsverzoek gedeeltelijk werd afgewezen.

Naar aanleiding van die beslissing van de stad Leuven diende verzoeker op 11 april 2024 een aanvullend verzoekschrift in, waarbij hij bijkomend volgende uitleg en afschriften wenste te bekomen:

- “Ik lees in het antwoord dat ‘het actiecomité’ bij de overlegmomenten werd betrokken. Bedoelt u het actiecomité dat naar Raad van State is gestapt en de beroepschriften heeft ingediend bij de provincie en de RvVb en vertegenwoordigd wordt door Eugene Vannooten en Dirk van der Donck? Dat comité gebruikt de naam ‘Parkveld Blijft’. Indien het niet dit comité zou zijn, welk ander dan wel en door wie vertegenwoordigd?”*
- 2. Uit het antwoord blijkt dat er nog stakeholders werden uitgenodigd voor overlegmomenten, graag ook deze namen.*
- 3. Graag ontving ik - zoals expliciet gevraagd in mijn eerdere openbaarheidsvraag - ook alle namen van stakeholders die de stad, conform de winnende offerte, doorgaf aan Blauwdruk om uit te nodigen tijdens de procedure (dit zouden volgens de gunningsopdracht minstens betrokken landbouwers, bewoners Vinkenbosstraat, omwonenden, het actiecomité - welk? moeten zijn). Graag*

ook kopie van het document (mails, andere gegevensdragers) waarmee deze namen werden doorgegeven.

- 4. Voor de verschillende overlegmomenten werden door Blauwdruk uitnodigingen verstuurd naar de betrokkenen. Gezien de stadsdiensten eveneens werden uitgenodigd op deze overlegmomenten, graag kopie van alle uitnodigingen voor deze overlegmomenten (inclusief agenda en eventuele bijlagen) waarop iemand van de stadsdiensten, het schepencollege of zijn vertegenwoordiger(s) werd uitgenodigd.*
- 5. Indien er nota's werden gemaakt op deze 'overlegmomenten' of indien er presentaties werden gegeven of documenten werden bezorgd aan de aanwezigen, of indien deze - op welke drager ook (mail, document, presentatie, powerpoint) werden overgemaakt aan een vertegenwoordiger van de stad Leuven, al dan niet aanwezig op een overlegmoment: graag kopie hiervan (elektronisch).*
- 6. Tot slot vernam ik graag welke overlegmomenten opgesomd in de offerte wanneer zijn doorgegaan, indien bekend uit de uitnodiging of de gemaakte nota's van de stadsvertegenwoordigers, met welke deelnemers hieraan: analysefase, workshop 1, workshop 2, terugkoppelmomenten met de betrokkenen en eventueel met de stuurgroep, andere overlegmomenten die kaderen in het project maar niet hiervoor benoemd."*

Bij beslissing van 3 mei 2024, per e-mail van 6 mei 2024 bezorgd aan verzoeker, heeft de algemeen directeur van de stad Leuven verzoekers aanvullend openbaarheidsverzoek gedeeltelijk afgewezen.

Op 28 mei 2024 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze beslissing vanwege de stad Leuven.

Het beroep werd op 28 mei 2024 geregistreerd door de beroepsinstantie.

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

Ontvankelijkheid van het beroep

Het initiële oorspronkelijk verzoek dateert van 11 april 2024. De beslissing van de algemeen directeur van de stad Leuven dateert van 3 mei 2024 en werd aan verzoeker bezorgd per e-mail van 6 mei 2024. Die beslissing maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep van 28 mei 2024 werd bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Gegrondeid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid van het 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. Bestreden beslissing

In haar beslissing van 29 maart 2024 heeft de stad Leuven verzoekers eerste openbaarheidsverzoek afgewezen. De stad Leuven deelde daarbij aan verzoeker mee dat er sinds het najaar van 2022 door het aangestelde studiebureau een aantal overlegmomenten zijn geweest met stakeholders, waaronder de projectontwikkelaar zelf, het actiecomité, Walden, stadsdiensten (onder andere groendienst), Interleuven, Salco, Skeyes en Defensie. Daarvan zijn er geen verslagen voorhanden en dus ook geen bestuursdocumenten.

Naar aanleiding van die beslissing diende verzoeker op 11 april 2024 bij de stad Leuven een aanvullend verzoekschrift in, waarbij hij bijkomend uitleg en een aantal afschriften wenste te bekomen (zie supra).

In haar beslissing van 3 mei 2024 heeft de stad Leuven deze aanvraag van verzoeker gedeeltelijk afgewezen:

“Het vermelde actiecomité betreft actiecomité Parkveld blijft. Overeenkomstig artikel 11.34 2° van het Bestuursdecreet kan de naam van de vertegenwoordiger niet bezorgd worden wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Ook de namen van de stakeholders kunnen overeenkomstig artikel 11.34. 2° van het Bestuursdecreet niet bezorgd worden. Zoals in de vorige aanvraag vermeld zijn er geen verslagen beschikbaar van de overlegmomenten. Er kunnen zodus geen documenten bezorgd worden.”

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker kan zich niet vinden in die beslissing van de stad Leuven en beargumenteert zijn beroepschrift als volgt:

“Op 12 mei 2022 wees het College van Burgemeester en Schepenen van de stad Leuven de opdracht ‘Studie Parkveld’ toe. Met deze studie worden de opties bekeken voor de bestemming van een groot terrein aan de Leuvense stadsrand, momenteel in het gewestplan deels ingekleurd als landbouw- en deels als bouwgrond.

De studie werd door de stad Leuven gegund aan Blauwdruk Stedenbouw met als expliciete voorwaarde dat een aantal essentiële stakeholders moest worden uitgenodigd op analysemomenten en workshops met terugkoppelmomenten en vergaderingen met de stuurgroep. Deze stakeholders zijn volgens de gunningsopdracht o.m. de landbouwers actief op het betrokken terrein, de bewoners van de aanpalende Vinkenboslaan die tegenstander zijn van bebouwing, omwonenden in de ruime zin, het actiecomité dat het Parkveld open wil houden en voorgaande pogingen tot bebouwing via juridische weg ongedaan maakte, en een aantal stadsdiensten.

De namen van de uit te nodigen personen per stakeholdersgroep dienden volgens de goedgekeurde offerte door de stad Leuven aan Blauwdruk bezorgd te worden met het oog op actieve participatie tijdens het traject. Startdatum van dit participatietraject was de eerste helft van 2022, de opleverdatum (bespreking in de gemeenteraad) eind januari 2023. Tot op heden is deze studie nog lopende en niet afgerond, en weet niemand buiten de stad Leuven en Blauwdruk Stedenbouw welke fases werden doorlopen (ook al blijkt uit antwoorden op de gemeenteraadscommissie over de stand van zaken dat een groot deel of het volledige luik hiervan achter de rug is) noch wie de stakeholders en hun vertegenwoordiger(s) zijn die de stad doorgaf of door Blauwdruk Stedenbouw werden uitgenodigd tijdens het participatietraject.

Op 11 april 2024 stelde ik aan de stad Leuven 6 vragen in het kader Openbaarheid van Bestuur. Ik deed dit als buurtbewoner (en medevertegenwoordiger) voor de stakeholdersgroep Parkveld Blijft zoals meegedeeld aan de stad. Het antwoord van de stad Leuven van 3 mei 2024 was voor elke vraag - op de eerste ten dele na - negatief. Voor het niet vrijgeven van namen werd verwezen naar het Bestuursdecreet, art. 11.34.2° en het feit dat de stad Leuven niet over verslagen van vergaderingen zou beschikken. Hiermee werd voorbijgegaan aan de grond van elk van de 6 gestelde vragen. Ik motiveer mijn beroep tegen het antwoord op de gestelde vragen als volgt:

Vraag 1. Op deze vraag antwoordt de stad Leuven dat het betrokken actiecomité wel degelijk 'Parkveld Blijft' is en waar ik ook deel van uitmaak, maar wenst ze de naam van diens vertegenwoordiger niet mee te delen op basis van art. 11.34.2° van het Bestuursdecreet. Nochtans doet de openbaarmaking van deze naam geen afbreuk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals bedoeld in het decreet en toegelicht tijdens de parlementaire bespreking van het oorspronkelijke decreet.

Begin november 2023 werden tijdens een bijeenkomst vertegenwoordigers voor het participatietraject aangeduid en bezorgd aan het College van Burgemeester en Schepenen en dit voor het actiecomité Parkveld Blijft, de bewoners van de Vinkenbosstraat tegenstander van bebouwing van Parkveld en landbouwers actief op Parkveld. Op deze bijeenkomst had niemand weet van enige participatie-uitnodiging voor een lid van het actiecomité (noch voor bewoners Vinkenboslaan noch voor actieve landbouwers op het terrein). Nochtans blijkt nu dat (een groot deel van) het participatietraject met de stakeholders doorlopen werd. Wie dan wel participeerde is niet geweten.

De vraag wie in het participatietraject het actiecomité Parkveld Blijft vertegenwoordigt, lijkt ons een legitieme vraag en niet strijdig met de geest van het Bestuursdecreet noch met de privacywetgeving. We vragen immers alleen de naam van de persoon die 'Parkveld Blijft' vertegenwoordigde, geen verdere informatie over deze persoon. 'Parkveld Blijft' is een feitelijke vereniging, wat inhoudt dat de individuele leden van de vereniging zich persoonlijk verbinden tot het gemeenschappelijk doel dat de vereniging nastreeft: het behoud van het ecologische- en landbouwkarakter van Parkveld. De persoon die de stad voor dit actiecomité doorgaf aan Blauwdruk Stedenbouw en die dit doel, het behoud van het ecologische- en landbouwkarakter van Parkveld, moe(ly)k verdedigen in de verschillende vergaderingen die plaatsvonden/-vinden, spreekt zich niet uit in eigen naam, maar in naam van de actiegroep en is de vertegenwoordiger van de actiegroep in deze vergaderingen.

Het is de bedoeling van 'Parkveld Blijft' dat haar ingenomen standpunt, ongeacht de persoon die het verkondigt, binnen een zo breed mogelijk publiek - en minstens bij alle leden van het actiecomité - verspreid wordt samen met alle informatie die op deze bijeenkomsten, in de uitnodigingen of via andere wegen aan hem/haar werden bezorgd. Als we niet kunnen nagaan of de naam van de persoon terug te vinden is op de ledenlijst van het actiecomité en of deze al dan niet een vertegenwoordiger is van het actiecomité, dan is deze persoon geen vertegenwoordiger van de actiegroep.

Louter om het bovenstaande te kunnen nagaan vragen we naar de naam van deze persoon zonder adres of andere persoonsgegevens en in tweede orde naar alle info en kopies in het bezit van de stadsdiensten van (uitnodigingen voor) vergaderingen waaraan deze persoon deelnam, informatie die hem/haar werd bezorgd, ingenomen standpunten die blijken uit de nota's die stadsmedewerkers en/of Blauwdruk maakten (zoals in de hiernavolgende vragen ook gevraagd wordt voor niet alleen de vertegenwoordiger van het actiecomité maar ook voor andere stakeholders en stadsdiensten). De zienswijze van de stad om deze informatie te weigeren op basis van art. 11.34.2° van het Bestuursdecreet is dan ook in strijd met de geest

van dit decreet. Het is niet onze vraag, maar wel het standpunt van de stad Leuven dat afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Vragen 2 en 3. De stad verwijst in zijn antwoord naar het Bestuursdecreet, art. II.34.2° als weigeringsgrond voor het bezorgen van de namen van de stakeholders die zij doorgaf aan Blauwdruk Stedenbouw en/of die nadien door Blauwdruk Stedenbouw werden uitgenodigd op de verschillende overlegmomenten (analysefase, workshops, terugkoppelmomenten, andere).

Het gaat hierbij niet om ingenomen standpunten of visies, maar louter om de namen van stakeholdersgroepen en anderen, en wie deze groep, instelling of beweging daarbij vertegenwoordigt. De openbaarmaking van deze namen doet geen afbreuk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en is niet strijdig met de geest van het Bestuursdecreet.

De stad Leuven gaf bij de gunningsopdracht expliciet als essentiële voorwaarde voor de studieopdracht mee dat een aantal stakeholders (o.m. landbouwers, actiecomité en omwonenden tegenstander van bebouwing in het gebied) tijdens de procedure moesten meegenomen worden in de verschillende procedurefasen om tot een goed en gedragen resultaat te komen (zie bijlage 5, III.III. Participatie, pagina 27-28). Deze lijst was niet limitatief maar kon tijdens het participatieproces nog uitgebreid worden. In de toewijzingsbeslissing aan Blauwdruk Stedenbouw wordt nog eens bevestigd dat deze analyse en het participatietraject met (o.m. voornoemde) stakeholders en de co-creatie van alle stakeholders via workshops, terugkoppeldagen, ... een cruciaal element was voor de toewijzing aan Blauwdruk Stedenbouw (bijlage 6, beslissing toewijzing aan Blauwdruk Stedenbouw).

Uit navraag blijkt dat niemand van de betrokken stakeholdersgroepen (landbouwers die de gronden bewerken, bewoners Vinkenboslaan, omwonenden uit de ruimere omgeving, actiecomité Parkveld Blijft) weet wie hen vertegenwoordigt in het participatietraject, laat staan of zij al dan niet gehoord werden tijdens de procedure of welk standpunt zij innamen. De vraag naar louter namen van stakeholders(groepen) en hun vertegenwoordigers (zonder adres- of andere persoonlijke gegevens en/of persoonsgegevens) die werden doorgegeven door de stad Leuven en/of uitgenodigd door Blauwdruk Stedenbouw is dan ook een legitieme vraag en doet geen afbreuk aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals voorzien in de privacywetgeving, het Bestuursdecreet Openbaarheid van Bestuur en de parlementaire bespreking ervan, en voldoet aan de voorwaarden van algemeen belang en openbaarheid, gezien de input bij de analyse van standpunten van de stakeholdersgroepen alleen van hen komt, en zij – sprekend als vertegenwoordiger van hun stakeholdersgroep die door deze groep moet aangestuurd worden - een belangrijke inbreng hebben tijdens de workshops en het participatietraject dat de uiteindelijke uitkomst van de studie over dit belangrijke buitengebied van Leuven meebepaalt.

Uit het antwoord op de eerste vraag blijkt dat er sinds het najaar van 2022 een aantal overlegmomenten zijn geweest met de stakeholders, en dat de analysefase en de workshops 1 (groene corridor) en 2 (bebouwing) zijn doorgedaan en afgerond, met ontwerpplannen en –documenten en de terugkoppeling naar de stakeholders en stuurgroep. Deze fase is dus afgerond, ook al is er nog geen einddocument van de studie op zich en een akkoord met de eigenaar van de gronden die zich in de bouwzone bevinden.

Ik teken dan ook beroep aan tegen de weigering tot het bezorgen van:

- alle stakeholdersgroepen en andere betrokken groepen, verenigingen en organisaties die enerzijds werden doorgegeven door de stad Leuven aan Blauwdruk en anderzijds werden bevraagd of uitgenodigd door Blauwdruk,
- de namen van de vertegenwoordigers (zonder adres of andere privégegevens) van deze stakeholdersgroepen die enerzijds werden doorgegeven door de stad Leuven aan Blauwdruk en anderzijds werden bevraagd of uitgenodigd door Blauwdruk.

In vraag 3 stelde ik ook de vraag om een kopie te krijgen van het document (mails, andere gegevensdragers) waarmee deze namen door de stad Leuven werden doorgegeven aan Blauwdruk Stedenbouw. Ook hierop werd niet geantwoord. Van deze gegevensdrager(s) zou ik graag een (elektronische) kopie ontvangen.

Vraag 4. Uit het antwoord op een eerdere vraag blijkt dat er stadsdiensten uitgenodigd en aanwezig waren op meerdere overleg-, toelichtings- of andere besprekingsmomenten of workshops. Er bestaan hiervan formele uitnodigingen met agenda en bijlagen waarvan ik graag een (elektronische) kopie ontvang. Deze vraag werd door de stad Leuven niet beantwoord. Ik herhaal deze vraag dan ook in deze beroepsprocedure.

Om een beroep te kunnen doen op de weigeringsgrond op basis van art. II. 33. 2° en 3° van het decreet, moet de stad na het proces van belangenafweging van oordeel zijn dat het te beschermen belang zwaarder weegt dan het belang van de openbaarheid. Dit lijkt me bij deze vraag niet het geval te zijn. De uitnodigingen gingen immers ook naar stakeholders die geen geheimhoudingsverplichting hebben (bijv. Walden, defensie, scholengroepen) waardoor er geen sprake kan zijn van een te beschermen belang.

Vraag 5. Uit het door de stad Leuven gegeven antwoord op een eerdere vraag blijkt:

- Dat er sinds het najaar van 2022 een aantal overlegmomenten zijn geweest met de stakeholders, en dat de analysefase en de workshops 1 (groene corridor) en 2 (bebouwing) zijn doorgegaan en afgerond, met ontwerpplannen en –documenten en de terugkoppeling naar de stakeholders en stuurgroep. Deze fase is dus afgerond, ook al is er nog geen einddocument van de studie op zich en een akkoord met de eigenaar van de gronden die zich in de bouwzone bevinden.
- Dat er van de verschillende overlegmomenten en procedurefasen geen verslagen werden gemaakt volgens het schepencollege, wat vreemd is gezien er voorzien is in duidelijk onderscheiden procesfasen die na mekaar komen en op mekaar inhaken.

In ieder geval werden er, zoals voorzien in de gunning en winnende offerte, meerdere ambtenaren van stadsdiensten uitgenodigd door Blauwdruk Stedenbouw op meerdere bijeenkomsten (overlegmomenten, analysefase, workshops, terugkoppelingen naar de stuurgroep met de stad) en waren ze daarbij aanwezig. Op een commissievergadering van de gemeenteraad stelde de schepen van omgeving ook dat er bij de stad een dossier aanwezig is met dragers zoals (sommige door stadsmedewerkers gemaakte) nota's, (powerpoint)presentaties, uitgewerkte plannen, enz. van de voorbije procedurefasen, en dat deze door het gemeenteraadslid dat daarover een vraag stelde, konden ingekeken worden.

Er bestaan dus wel degelijk nota's, presentaties, (deels) uitgewerkte plannen, enz. Hiervan zou ik graag (elektronische) kopie krijgen. Deze vraag werd door de stad Leuven niet beantwoord. Ik herhaal deze vraag dus in deze beroepsprocedure.

Om een beroep te kunnen doen op de weigeringsgrond op basis van art. II. 33. 2° en 3° van het decreet, moet de stad - zoals blijkt uit de toelichting bij het decreet - na het proces van belangenafweging van

oordeel zijn dat het te beschermen belang zwaarder weegt dan het belang van de openbaarheid. Dit lijkt me bij deze vraag niet het geval te zijn, en voor de documenten waar ze het commercieel of economisch belang van de stad zouden schaden, quod non, kunnen deze passages gemotiveerd gewist worden.

Vraag 6. Bij de stad Leuven is er een ambtenaar die het dossier van deze studie opvolgt, en waaraan Blauwdruk Stedenbouw en alle bij het dossier betrokken stadsdiensten rapporteren. Hierdoor kan snel een antwoord gegeven worden op deze vraag die tot nu toe onbeantwoord bleef. Ik herhaal deze vraag dan ook in deze beroepsprocedure."

3. Standpunt van de stad Leuven

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen heeft de beroepsinstantie de stad Leuven gecontacteerd om wat meer duiding te verkrijgen bij het beroep. Op 17 juni 2024 bezorgde de stad Leuven aan de beroepsinstantie hierop een reactie.

Betreffende de vragen 1-3 van verzoeker, deelt de stad Leuven daarbij de stakeholders en hun vertegenwoordigers mee. Omtrent de namen van de vertegenwoordigers blijft de stad Leuven erbij dat die niet openbaar kunnen worden gemaakt. Er wordt steeds in een "veilige context" overlegd met de stakeholders en het is volgens de stad Leuven van belang dat de vertegenwoordigers, die vaak personeelsleden of vrijwilligers zijn, niet onder druk kunnen worden gezet door andere belanghebbenden. Enkel zo kunnen zij op objectieve wijze aan de studie meewerken. Er is ook geen enkele vraag van de afgevaardigden om hun naam bekend te maken.

Wat betreft het onder punt 4 van het oorspronkelijke verzoek gevraagde afschrift van de uitnodigingen, wijst de stad Leuven erop dat de uitnodigingen werden verstuurd als vergaderverzoeken in Outlook. In die vergaderverzoeken werd nooit informatie opgenomen of een document doorgestuurd, daarvan kan dus geen afschrift worden bezorgd.

Betreffende de punten 5 en 6 van het oorspronkelijke verzoek, bezorgt de stad Leuven een overzicht van de overlegmomenten die zijn doorgedaan en wanneer, en de stakeholders die daaraan deelnamen. Tijdens de vergaderingen werden geen nota's genomen, maar er werden wel presentaties getoond. Volgens de stad Leuven kunnen die presentaties echter niet openbaar gemaakt worden in toepassing van artikel II.35 3° van het Bestuursdecreet. De presentaties bevatten beleidsvoorbereidende besprekingen waarvan de vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de politieke besluitvorming. De vertrouwelijkheid is volgens de stad Leuven essentieel om de gemeenteraad en het college toe te laten in alle sereniteit de nodige beslissingen te nemen, rekening houdend met de input van de stakeholders. De stad Leuven bezorgde de beroepsinstantie daarbij een kopie van alle presentaties.

Op vraag van de beroepsinstantie bezorgde de stad Leuven op 26 juni 2024 haar nog een bijkomende reactie. De beroepsinstantie ontving daarbij nog een document met daarin een print screen van de vergaderingen, overlegmomenten of afspraken in Microsoft Outlook en Microsoft Teams die de medewerkster die het project Parkveld heeft opgevolgd, nog terugvond. De stad Leuven gaf daarbij aan dat een en ander vaak ook telefonisch doorgegeven of afgesproken werd.

De stad Leuven gaf eveneens nog een toelichting omtrent het project Parkveld:

“De stedenbouwkundige studie voor het project Parkveld (waarvoor een eerste verkavelingsaanvraag enkele jaren geleden na diverse procedures uiteindelijk door de Provincie werd geweigerd) bevindt zich momenteel in de fase dat er een ‘discussienota’ werd goedgekeurd door het college. Deze discussienota is opgebouwd op basis van informatie die bekomen werd uit bilaterale gesprekken met de belangrijkste actoren in het gebied en een workshopsessie. Deze discussienota zal worden ingezet voor het verdere participatiemoment met een breder publiek waarbij input van de verschillende belanghebbenden nog kunnen worden verwerkt voor het definitieve document.

Voor de opmaak van de discussienota werd in alle vertrouwen en goede verstandhouding informatie verzameld bij de belangrijkste actoren van het gebied; projectontwikkelaar, Interleuven, Strategisch Project Walden, Actiecomité ‘Parkveld blijft’, beleidsdomein Wonen. Deze gesprekken en workshop werden gevoerd door het studiebureau Blauwdruk en stad Leuven. Daarnaast werden eveneens bilaterale gesprekken gevoerd om de haalbaarheid van de voorstellen af te toetsen bij actoren, niet enkel actief binnen het gebied maar ook aansluitend bij het gebied aangezien het project zich inpast in de ruime context van een grote groene corridor. Deze gesprekken werden gevoerd door de stad Leuven en hielden een eerste aftoetsing in voor eventuele samenwerking naar integratie van het project in de omgeving.

Samengevat kan gesteld worden dat de gesprekken met de stakeholders informatie heeft opgeleverd voor de uitwerking van het voorstel dat is opgenomen in de discussienota. Het eigenlijke participatie- en communicatietraject met ‘brede stakeholders’ is van start gegaan in april 2024, waarbij op 18 april de gesprekken met de betrokken natuurverenigingen zijn aangevat.”

Op 27 juni 2024 bevestigde de stad Leuven nog ten aanzien van de beroepsinstantie dat, verwijzend naar de vraag van verzoeker om ook een kopie te bezorgen van het document (mails, andere gegevensdragers) waarmee de namen van de vertegenwoordigers van de stakeholders werden doorgegeven (cf. punt 3), daarvan geen lijst werd opgemaakt of specifiek doorgegeven aan het studiebureau. De stakeholders werden uitgenodigd via de outlookvergaderingen, in telefonisch of mondeling overleg.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

Betreffende punten 1-3: de namen van de stakeholders en hun vertegenwoordigers die deelnamen aan de overlegmomenten in het kader van de ‘studie Parkveld’

In haar reactie van 17 juni 2024 bezorgde de stad Leuven aan de beroepsinstantie een overzicht van de stakeholdersgroepen die betrokken werden bij de ‘studie Parkveld’. De stad Leuven gaf daarbij geen argumentatie waarom die namen van de stakeholdersgroepen niet openbaar zouden mogen worden gemaakt en de beroepsinstantie ziet ook zelf geen uitzonderingsgronden die de openbaarmaking zouden kunnen verhinderen. Voor wat betreft dit onderdeel wordt het beroepschrift dan ook als **gegrond** beschouwd.

Verzoeker vroeg ook naar de afgevaardigden die de verschillende stakeholders vertegenwoordigen tijdens die overlegmomenten en het studietraject. De stad Leuven verwijst in dat verband naar artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet om de openbaarmaking te weigeren. Artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58). Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

De beroepsinstantie oordeelt dat de namen van de afgevaardigden van de stakeholdersgroepen, ook al situeren deze zich in bepaalde gevallen in een professionele context, behoren tot hun persoonlijke levenssfeer en dat zij als persoonsgegevens van die natuurlijke personen ontegensprekelijk behoren tot het privéleven van de betrokkenen. Voor zover met een zoekopdracht zou kunnen worden achterhaald welke persoon tot welke groepering behoort, is het volgens de beroepsinstantie nog steeds zo dat het vrijgeven van dit gegeven, het participeren als vertegenwoordiger aan het studietraject waarbij de werkzaamheden van de betrokkenen dan ook kunnen worden gelinkt aan de personen zelf, wel degelijk een inbreuk uitmaakt op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die persoon. Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61).

Het openbaar maken van dit gegeven heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016). De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat, gezien de gevraagde gegevens vooralsnog niet openbaar zijn, de openbaarmaking van de namen van de betreffende vertegenwoordigers afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat dit gegeven dan ook moet worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

In artikel II.50 §1 voorziet het Bestuursdecreet dat als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2°, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkene en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument, als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie. Bij gebrek aan contactgegevens van de betrokken personen, heeft de beroepsinstantie hiervan afgezien.

Het beroepsonderdeel wordt dan ook als **ongegrond** beschouwd.

Betreffende de vraag van verzoeker om ook een kopie te bezorgen van het document (mails, andere gegevensdragers) waarmee de namen van de vertegenwoordigers van de stakeholders werden doorgegeven, bevestigde de stad Leuven dat daarvan geen lijst werd opgemaakt of specifiek doorgegeven aan het

studiebureau. De stakeholders werden uitgenodigd via de outlookvergaderingen, in telefonisch of mondeling overleg.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocument” gedefinieerd als “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. Vermits de beroepsinstantie in casu redelijker wijze dient vast te stellen dat het door verzoeker gevraagde document niet bestaat, kan de stad Leuven er geen afschrift van verlenen.

Het beroepsonderdeel wordt dan ook als **ongegrond** beschouwd.

Betreffende punt 4: de verstuurde uitnodigingen voor de overlegmomenten

De stad Leuven bezorgde de beroepsinstantie op 26 juni 2024 een word-document getiteld ‘Document parkveld’, waarin print screens worden weergegeven van de vergaderingen, overlegmomenten of afspraken in Microsoft Outlook en Microsoft Teams die de medewerkster die het project Parkveld heeft opgevolgd, nog terugvond. De beroepsinstantie is van oordeel dat deze print screens beantwoorden aan de door verzoeker onder punt 4 gevraagde informatie.

De print screens omvatten vergaderverzoeken waarbij de namen van alle genodigden leesbaar werden gelaten. De beroepsinstantie verwijst voor wat betreft de vrijgave van die namen naar de hierboven weergegeven uiteenzetting inzake de toepassing van artikel II.34 2° van het Bestuursdecreet. De namen van de geadresseerden, uitgenodigd voor de overlegmomenten inzake de studie Parkveld, behoren tot hun persoonlijke levenssfeer en behoren als persoonsgegevens van die natuurlijke personen ontegensprekelijk tot het privéleven van de betrokkenen. Het vrijgeven van dit gegeven, het participeren als vertegenwoordiger aan de overlegmomenten in het studietraject waarbij de werkzaamheden van de betrokkenen dan ook kunnen worden gelinkt aan de personen zelf, maakt wel degelijk een inbreuk uit op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die persoon.

Conform artikel II.45 van het Bestuursdecreet moet een aanvraag tot openbaarheid gedeeltelijk worden ingewilligd indien de informatie waarop een uitzondering van toepassing is, samen met andere informatie in een bestuursdocument opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie. Volgens het oordeel van de beroepsinstantie is dat in casu effectief het geval, en kan de hierboven vermelde informatie (namen van personen), die niet voor openbaarmaking in aanmerking komt, perfect worden gescheiden van de informatie die wel kan worden vrijgegeven.

Het ingestelde beroep wordt, voor dit onderdeel, dan ook als **gedeeltelijk gegrond** beschouwd.

Betreffende punt 5: de tijdens de overlegmomenten gegeven presentaties

De presentaties waarvan verzoeker een afschrift wenst, werden overlopen tijdens de overlegmomenten waarbij de betrokken stakeholders werden uitgenodigd om hun visie, eventuele knelpunten, wensen,... kenbaar te maken in het kader van de ontwikkeling van een projectaanpak omtrent de realisatie van het domein Parkveld. Het integreren van dergelijke inspraakmomenten werd als één van de absolute voorwaarden in het plan van aanpak vooropgesteld, bij de opmaak van het bestek voor de aanbesteding “Stedenbouwkundige studie Parkveld”. Het is onder meer op basis van de resultaten van dat overleg en dus

de gegeven presentaties dat het bestuur tot een gedragen beoordeling en besluitvorming wenst te komen voor de verdere ontwikkeling van het domein.

De stad Leuven beroept zich op de uitzonderingsgrond uit artikel II.35 5° van het Bestuursdecreet om de openbaarmaking te weigeren. Deze uitzonderingsgronde bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de politieke besluitvorming. De memorie van toelichting stelt hierbij (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 65): “Hierbij wordt dan onder meer bedoeld de besprekingen tussen bestuurspartners die geen formele beraadslagingen zijn, de adviezen van kabinetsleden aan hun minister, burgemeester enzovoort in het kader van politieke afwegingen of beraadslagingen. Het begrip politieke beraadslagingen dient evenwel strikt te worden geïnterpreteerd. Een dossier dat zich bevindt op een kabinet, bijvoorbeeld met het oog op een beslissing van een minister, gedeputeerde, burgemeester of schepenen, dient beschouwd als een bestuursdocument dat voor openbaarmaking in aanmerking komt. Het behoort niet tot de informatie die strikt genomen met de politieke beraadslaging heeft te maken. Het document opgemaakt door een (kabinets)medewerker daarentegen, met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing en waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische, financiële belangen worden afgewogen dient niet openbaar gemaakt. Zo niet wordt de politieke besluitvorming onmogelijk.”

De verwijzing door de stad Leuven naar artikel II.35 5° van het Bestuursdecreet is echter volgens de beroepsinstantie ter zake niet terecht. Deze uitzonderingsgrond kan niet geïnterpreteerd worden in die zin dat elk document dat betrekking heeft of een weerslag kan hebben op beleidsbeslissingen, uitgesloten kan worden van openbaarmaking. De presentaties worden ongetwijfeld politiek beoordeeld en afgewogen, op basis waarvan in een later stadium eventuele besluitvorming tot stand zal komen. Het zijn die (informele) beoordelingen en afwegingen die niet in aanmerking komen voor openbaarmaking, indien zij noodzakelijk vertrouwelijk blijken, en niet de presentaties zelf.

Er dient volgens de beroepsinstantie echter wel op te worden gewezen dat de overlegmomenten die werden georganiseerd naar aanleiding van de gegunde studieopdracht, als voornaamste doel hebben (gehad) om het project, de ontwikkeling van een gedragen aanpak voor de realisatie van de site Parkveld, in zodanige banen te leiden dat het stadsbestuur met voldoende “kennis op het terrein” kan overgaan tot het vaststellen van een gedragen toekomstvisie voor het domein. De betreffende overlegmomenten en presentaties kaderen aldus in de opdracht verleend aan Blauwdruk Stedenbouw om onder meer te onderzoeken hoe de burger, het middenveld en de betrokken overheden de toekomstige invulling van het domein zien. Deze documenten, de betreffende presentaties, vormen bijgevolg een voorbereidende stap, een eerste worp, in een officieel besluitvormingsproces in het kader van de realisatie van het terrein.

In dat kader verwijst de beroepsinstantie naar artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet, dat bepaalt dat overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten mogen afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren.

De Memorie van Toelichting bij artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-21, 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. Bovendien zijn er bij toepassing van deze uitzonderingsgrond 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.”

De doelstelling van deze uitzonderingsgrond is erop gericht 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. 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 beroepsinstantie stelt vast dat dit dossier zich nog in een pril stadium bevindt en nog verder zal (moeten) worden afgetoetst met het gemeentebestuur, alvorens een finaal resultaat ter beoordeling en besluitvorming zal worden voorgelegd aan het stadsbestuur. Dit heeft als gevolg dat bijgevolg geen inzage kan verleend worden in de betrokken documenten. Als nadere toelichting hierbij kan nog verwezen worden naar de parlementaire voorbereiding die geleid heeft tot de invoering van de uitzonderingsgrond van de ‘interne communicatie’ (artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet): “Het begrip intern impliceert dat het gaat om “informatie die niet buiten de muren van een overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekend- gemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek.” (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 42 – C-619/19). Ook informatie die een overheidsinstantie van een externe bron heeft ontvangen, kan intern zijn “mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.” (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).” (Parl. St., VI. Parl., 2020-2021, nr. 780/1, 92).

Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet (interne communicatie) dient evenwel te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. De beroepsinstantie ziet ter zake echter geen openbaar belang inzake openbaarheid dat zou primeren op het belang van een serene interne communicatie die noodzakelijk is om tot een efficiënte besluitvorming te kunnen komen. Het gaat hierbij om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Dit betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover het belang dat met de uitzondering beschermd wordt. 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).

Het beroepsonderdeel wordt bijgevolg als **ongegrond** beschouwd.

Betreffende punt 6: welke overlegmomenten wanneer zijn doorgedaan en de stakeholders die daaraan deelnamen

In haar reactie van 17 juni 2024 bezorgde de stad Leuven aan de beroepsinstantie een overzicht van de overlegmomenten die zijn doorgedaan en wanneer, en de stakeholders die daaraan deelnamen. De stad Leuven vermeldt daarbij geen bezwaar te hebben om die informatie vrij te geven en naar het oordeel van de beroepsinstantie zijn er evenmin uitzonderingen van toepassing.

Het beroepsonderdeel wordt bijgevolg als **gegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroep van ■■■ d.d. 28 mei 2024 tegen de beslissing vanwege de stad Leuven d.d. 3 mei 2024 is ontvankelijk en deels ongegrond en deels gegrond.

Bijgevolg dient de stad Leuven aan verzoeker een afschrift te bezorgen van:

- de namen van de stakeholders die deelnamen aan de overlegmomenten in het kader van de 'studie Parkveld'
- de print screens van de vergaderverzoeken verstuurd vanuit zowel Microsoft Outlook als Microsoft Teams (word-document 'Document parkveld'), mits weglating van alle persoonsnamen
- overzicht van de overlegmomenten die zijn doorgedaan en wanneer, en de stakeholders die daaraan deelnamen

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 11.44, §3, van het Bestuursdecreet).

Brussel, 29 juni 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter