

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/260

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

Met zijn bericht van 8 oktober 2024 vraagt xxx, hierna de verzoeker, via de website van de stad Beringen, hierna het bestuur, een afschrift van het collegebesluit "2024_CBS_02170" houdende *"Bijeenroeping van de gemeenteraad en vaststelling van de dagorde - Kennisgeving."*

Bij besluit van 24 oktober 2024 van de algemeen directeur van Beringen werd het verzoek om openbaarheid gedeeltelijk ingewilligd ingevolge toepassing van het artikel II.34, 1° van het Bestuursdecreet dat stelt dat *"de overheidsinstantie de aanvraag tot openbaarmaking afwijst als de openbaarmaking afbreuk doet aan een geheimhoudingsplicht die is vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is,"* en in toepassing van het artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet dat stelt dat *"de openbaarheid wordt afgewezen als deze afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van de lokale overheden."*

Op 28 oktober 2024 tekent de verzoeker beroep aan bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur. Dit beroep werd geregistreerd op 28 oktober 2024.

Op 26 november 2024 werd de termijn waarbinnen uitspraak dient te worden gedaan door de beroepsinstantie, verlengd tot 45 dagen, zoals voorzien in het artikel II.50, §1, tweede lid, van het Bestuursdecreet.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het initiële openbaarheidsverzoek dateert van 8 oktober 2024.

De beslissing van het bestuur dateert van 24 oktober 2024, werd bezorgd aan de verzoeker op 25 oktober 2024 en maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep van 28 oktober 2024 is bijgevolg **tijdig** en **ontvankelijk**.

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. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker tekent beroep aan tegen de beslissing van het bestuur omdat het bestuur, volgens hem, ten onrechte heeft beslist om het gevraagde document onvolledig openbaar te maken. Verzoeker wijst er vooreerst op dat de gebruikte uitzonderingsgrond van het II.34, 3° Bestuursdecreet foutief is toegepast. *Verzoeker stelt: "De beroepsinstantie heeft eerder beslist dat de uitzondering van artikel II. 34. 3° Bestuursdecreet in het leven is geroepen om de eigenlijke beraadslaging zelf geheim te houden, zodat achteraf niet worden achterhaald welke deelnemer aan de beraadslaging welk standpunt heeft ingenomen bij de bespreking van een agendapunt." En "De uitzonderingsgrond van artikel II. 34. 3° Bestuursdecreet kan niet worden ingeroepen om de agenda waarin de dagorde van de gemeenteraad wordt vastgesteld gedeeltelijk niet openbaar te maken." En "De foutieve premisse is dat de dagorde informatie zou bevatten die onder de geheimhoudingsverplichting valt. Verzoeker heeft op logische en redelijke wijze aangetoond dat de agenda waarin de dagorde wordt bepaald geen informatie kan bevatten die onder de geheimhoudingsverplichting valt."*

Dezelfde redenering wordt gehanteerd inzake de toepassing van het artikel II.34, 1° van het Bestuursdecreet. *"Aan de besloten beraadslaging is geheimhoudingsverplichting verbonden die aan de gemeenteraadsleden het verbod oplegt om de beraadslaging die in besloten zitting wordt gedaan openbaar te maken door midden van een geheimhoudingsverplichting. De geheimhoudingsverplichting van de individuele gemeenteraadsleden dient ter waarborging van het behoud van het geheim van de beraadslaging die in besloten zitting wordt gedaan." En "Een agenda wordt noodzakelijk voor iedere vorm van beraadslaging opgesteld en kan om deze reden nooit elementen bevatten waaruit het verloop van de beraadslaging blijkt of enigszins kan worden afgeleid."*

2. Inhoud van het standpunt van het lokaal bestuur

Bij bericht van 4 november 2024 bezorgt het bestuur, naast een aantal inhoudelijke documenten over het onderwerp dat wordt geanonimiseerd in het document dat wordt megedeeld aan de verzoeker, het standpunt in antwoord op de argumenten van de verzoeker. Met dit standpunt wordt, naast een inhoudelijk overzicht van het vermelde onderwerp, ook het volgende megedeeld:

“De gecensureerde agendapunten hebben in casu betrekking op onderwerpen die in een besloten gemeenteraadszitting werden besproken. Het besloten karakter van deze zitting betekent dat er geen publiek aanwezig mag zijn en dat de inhoud van de beraadslaging aan een geheimhoudingsverplichting is verbonden. Artikel 29, § 4 van het Decreet Lokaal Bestuur stelt duidelijk: “De gemeenteraadsleden, alsook alle andere personen die krachtens de wet of het decreet de besloten vergaderingen van de gemeenteraad bijwonen, zijn tot geheimhouding verplicht. Dit artikel doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van de gemeenteraadsleden, alsook van alle andere personen als vermeld in het eerste lid wegens schending van het beroepsgeheim, overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek.”

Gemeenteraadsleden mogen m.a.w. niet openbaar maken waarover zij tijdens de besloten vergaderingen hebben gesproken. Daarom maakt de stad de agendapunten van besloten vergaderingen ook niet openbaar. Dit beschermt de beraadslagingen van de gemeenteraad net tegen externe invloeden die de besluitvormingen kunnen verstoren.

Als raadsleden niet mogen onthullen waarover zij tijdens besloten vergaderingen hebben gesproken, waarom zou de administratie dat dan wel mogen doen door de onderwerpen vrij te geven? De algemeen directeur heeft dan ook terecht besloten om de vrijgave van de agendapunten van de besloten gemeenteraadszitting te weigeren, gebaseerd op voormelde uitzonderingsgronden. Er is hier geen sprake van een foutieve interpretatie, zoals verzoeker in zijn beroepschrift beweert.

Daaraan gekoppeld is de stad specifieke engagementen in de dading aangegaan. Zoals reeds gesteld, bevat de dading een vertrouwelijkheidsverplichting krachtens dewelke partijen gehouden zijn tot discretie met betrekking tot de totstandkoming, de inhoud en eventuele geschillen aangaande de dadingsovereenkomst. Welnu, het agenderen van de bespreking en goedkeuring over de dading heeft onbetwistbaar betrekking op de totstandkoming ervan. In dat verband handelt de stad onzorgvuldig, niet discreet en compleet in strijd met haar vertrouwelijkheidsverplichting, als zij het agendapunt hierover openbaar zou maken..”

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De verzoeker vraagt de openbaarheid van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 29 augustus 2024 van Beringen houdende *“Bijeenroeping van de gemeenteraad en vaststelling van de dagorde. – Kennisneming.”* Daarbij hoort de bijlage *“Dagorde gemeenteraad 9 september 2024.”* Dit is de lijst met de agendapunten. In antwoord hierop ontvangt de verzoeker het gevraagde document met anonimiseringsen.

Het bestuur bezorgde aan de beroepsinstantie het gevraagde document zonder anonimiseringsen. De beroepsinstantie kan bijgevolg vaststellen welke onderdelen, in dit geval agendapunten voor de gemeenteraad waartoe bij het gevraagde collegebesluit wordt beslist, onleesbaar worden gemaakt. De onleesbare gemaakte agendapunten gaan over 2 onderwerpen die in besloten zitting worden behandeld door de gemeenteraad van Beringen.

De beroepsinstantie stelt vooreerst vast dat het gevraagde document, met name het collegebesluit met als bijlage de dagorde van de gemeenteraad met de vermelding van de te behandelen agendapunten, moet worden beschouwd als een bestuursdocument in de zin van artikel I.4 3° van het Bestuursdecreet en dus in aanmerking komt voor openbaarmaking, tenzij een uitzonderingsgrond moet worden toegepast.

Ter verantwoording van het onleesbaar maken van de agendapunten verwijst het bestuur naar de artikelen II.34, 1° en II.34, 3° van het Bestuursdecreet en naar de artikelen 28 en 29, § 4 van het Decreet Lokaal Bestuur.

Het artikel 28 van het Decreet Lokaal Bestuur voorziet de uitzonderingen op de openbaarheid van de vergaderingen van de gemeenteraad en regelt ook de praktische organisatie van de uitzondering. Het artikel 29, §4 van het Decreet Lokaal Bestuur stelt: *“De gemeenteraadsleden, alsook alle andere personen die krachtens de wet of het decreet de besloten vergaderingen van de gemeenteraad bijwonen, zijn tot geheimhouding verplicht.”*, met daarbij *“Dit artikel doet geen afbreuk aan de mogelijkheid van strafrechtelijke vervolging van de gemeenteraadsleden, alsook van alle andere personen als vermeld in het eerste lid wegens schending van het beroepsgeheim, overeenkomstig artikel 458 van het Strafwetboek.”*

De beroepsinstantie oordeelt dat ingevolge het artikel 29, §4, de verslagen van een besloten vergadering van de gemeenteraad, in toepassing van artikel II.34, 1° van het Bestuursdecreet, aan de openbaarheid kunnen worden onttrokken. Dit artikel bepaalt immers 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 een geheimhoudingsverplichting, vastgesteld in een aangelegenheid waarvoor de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest bevoegd is.

Over de toepassing van artikel II.34 3° van het Bestuursdecreet om de openbaarmaking van het gevraagde document niet toe te staan, stelt de beroepsinstantie dat, ingevolge dit artikel, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijst als 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 memorie van toelichting verduidelijkt dit decreetartikel als volgt: “Het doel van deze uitzondering is om te vermijden dat de (politieke) discussie wordt lamgelegd”. Het begrip “beraadslagingen” moet begrepen worden in immateriële zin. Een document of een gedeelte ervan wordt met andere woorden aan de openbaarheid onttrokken 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. Kamer 1992-93, nr. 1112/1, 18-19).”

De beroepsinstantie wijst erop dat de vermelde artikels van zowel het Decreet Lokaal Bestuur als van het Bestuursdecreet de beraadslagingen van de bestuursorganen, hier de gemeenteraad, betreffen.

Het bestuur meent dat de toepassing van die uitzonderingen uitgebreid dient te worden naar de dagorde waarop de agendapunten worden vermeld en steunt daarvoor op de volgende redenering:

“Als raadsleden niet mogen onthullen waarover zij tijdens besloten vergaderingen hebben gesproken, waarom zou de administratie dat dan wel mogen doen door de onderwerpen vrij te geven: De algemeen directeur heeft dan ook terecht besloten om de vrijgave van de agendapunten van de besloten gemeenteraadszitting te weigeren, gebaseerd op voormelde uitzonderingsgronden.” En *“Het komt immers ook onlogisch en onredelijk over dat een stedelijke administratie de gevraagde bestuursdocumenten wel openbaar zou mogen maken, daar waar de gemeenteraadsleden hiervoor strafrechtelijk en deontologisch kunnen vervolgd worden.”*

Welnu, het agenderen van de bespreking en goedkeuring over de dading heeft onbetwistbaar betrekking op de totstandkoming ervan. In dat verband handelt de stad onzorgvuldig, niet discreet en compleet in strijd met haar vertrouwelijkheidsverplichting, als zij het agendapunt hierover openbaar zou maken."

De beroepsinstantie merkt op dat de door het bestuur gemaakte koppeling van de weigering van openbaarheid van de agenda aan de mogelijke vervolging van de raadsleden, geen steek houdt. De vervolging betreft immers het doorbreken van de geheimhouding van de beraadslagingen waarover de ingeroepen artikels handelen. De beroepsinstantie ziet niet in hoe het vrijgeven van de onderwerpen die in besloten zitting van de gemeenteraad dienen behandeld te worden, de geheimhouding van de beraadslaging schendt. Zoals hiervoor wordt vermeld, dient de geheimhouding het debat te beschermen. Dit impliceert niet dat het onderwerp van dit debat niet kan worden meegedeeld.

De beroepsinstantie ziet ook niet welke uitzonderingsgronden de openbaarheid in dit geval kunnen verhinderen. Het bestuur geeft, behalve de vermelde koppeling ook geen argumenten om het onderwerp van de beraadslaging af te schermen van de openbaarheid.

Wat de door het bestuur ingeroepen vertrouwelijkheidsverplichting opgenomen in de bedoelde overeenkomst betreft, merkt de beroepsinstantie op dat een dergelijke clause nooit boven het grondwettelijk en decretaal geregeld recht op openbaarheid kan gaan. Instanties onderworpen aan de regelgeving inzake openbaarheid van bestuursdocumenten, kunnen zich hieraan niet onttrekken door geheimhoudings- of vertrouwelijkheidsclausules op te nemen in door hen afgesloten overeenkomsten. Er moet dus enkel nagegaan worden of het opgevraagde document geheel of gedeeltelijk valt onder een van de uitzonderingsgronden van het Bestuursdecreet, of een andere wettelijke uitzondering, wat, zoals wordt aangetoond, hier niet het geval is.

Het ingestelde beroep is bijgevolg **gegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift van ■■■ van 28 oktober 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de stad Beringen van 24 oktober 2024 wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd.

De stad Beringen dient bijgevolg aan de verzoeker een afschrift te bezorgen van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 29 augustus 2024 houdende *"Bijeenroeping van de gemeenteraad en vaststelling van de dagorde. – Kennisneming,"* met de bijlage *"Dagorde gemeenteraad 9 september 2024."*

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, 5 december 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter