

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/2025/031

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 het bericht van 16 december 2024 vraagt ■■■, hierna de verzoeker, via de website van de stad Beringen, hierna het bestuur, een afschrift van het document “2024_GEM_00244 - Dadingsovereenkomst m.b.t. Zone 2 en Zone 4 van het bedrijventerrein Ravenshout-Noord, gelegen te 3583 Beringen – Goedkeuring.” Dit besluit betreft een beslissing van de gemeenteraad van Beringen van 9 september 2024 met de daarbij horende overeenkomst.

Bij besluit van 24 januari 2025 van de algemeen directeur van Beringen werd het verzoek om openbaarheid afgewezen ingevolge de 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 29 januari 2025 tekent de verzoeker beroep aan bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur. Dit beroep werd geregistreerd op 30 januari 2025.

Op 27 februari 2025 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 16 december 2024.

De beslissing van het bestuur dateert van 24 januari 2025, werd bezorgd aan de verzoeker op 24 januari 2025 en maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep van 29 januari 2025 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 gevraagde document niet openbaar wordt gemaakt. Hij benadrukt in zijn beroepschrift dat zijn verzoek zich specifiek richt op de dadingovereenkomst en niet op de voorafgaande beraadslaging. Verzoeker wijst vooreerst op de ten onrechte gebruikte uitzonderingsgrond 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 middel 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 *“Verzoeker heeft verzocht om een afschrift van de dading te verkrijgen en niet om inzage te verkrijgen in de beraadslaging die daaraan is voorafgegaan. Op dit punt dwaalt de algemeen directeur waardoor een onrechtmatige motivering voor de afwijzing is gegeven.*

Dat de redengeving van de algemeen directeur onrechtmatig is, werd eerder al bevestigd door de Beroepsinstantie in de beslissing OVB/2024/260. In deze beslissing werd een inhoudelijk identieke motivering als onrechtmatig beoordeeld. Het is dan ook bijzonder kwalijk te noemen dat de algemeen directeur dit verzoek heeft afgewezen op grond van een motivering die eerder al werd gesanctioneerd door de Beroepsinstantie.”

Dezelfde redenering wordt gehanteerd inzake de toepassing van het II.34, 3° Bestuursdecreet.

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 kan worden achterhaald welke deelnemer aan de beraadslaging welk standpunt heeft ingenomen bij de bespreking van een agendapunt.” En “Dit motief is niet pertinent omdat de algemeen directeur uitgaat van een foutieve premisse. De foutieve premisse is dat de dading informatie zou bevatten die onder de geheimhoudingsverplichting valt. Verzoeker heeft verzocht om een volledig afschrift van de dading te verkrijgen en niet om inzage te verkrijgen in de beraadslaging die aan de dading is voorafgegaan.*

Dat de redengeving van de algemeen directeur onrechtmatig is, werd eerder al bevestigd door de Beroepsinstantie in de beslissing OVB/2024/260. In deze beslissing werd een inhoudelijk identieke motivering als onrechtmatig beoordeeld. Het is dan ook bijzonder kwalijk te noemen dat de algemeen directeur dit verzoek heeft afgewezen op grond van een motivering die eerder al werd gesanctioneerd door de Beroepsinstantie.”

2. Inhoud van het standpunt van het lokaal bestuur

Bij bericht van 13 februari 2025 bezorgt het bestuur, naast het document dat wordt gevraagd door de verzoeker, het standpunt in antwoord op de argumenten van de verzoeker. Met dit standpunt wordt, naast een overzicht van de geldende regelgeving, ook het volgende meegedeeld:

“Hoewel het onderwerp van de beraadslaging mogelijk geen geheim is, geldt dit niet voor de inhoud van wat tijdens de besloten vergadering is besproken en de resultaten daarvan, in casu de goedkeuring van een dadingsovereenkomst.”

“De doelstelling van de besloten vergadering en de daaraan verbonden geheimhoudingsplicht was om de afspraken tussen partijen in vertrouwen te bepalen en goed te keuren, vooral gezien het feit dat er een juridische procedure loopt met partij ■■■ die nu afschrift wil van deze afspraken in de dadingsovereenkomst.”

“De openbaarmaking van de dadingsovereenkomst toont aan waarover het debat in de besloten vergadering van de gemeenteraad ging, en dus wat anderen, zoals de gemeenteraadsleden en de stad, geheim moeten houden omdat zij hiervan kennis hebben genomen en de dading zó aangenomen hebben. Bijgevolg doet de openbaarmaking van de dadingsovereenkomst weldegelijk afbreuk aan een bij decreet en bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.”

“De beraadslagingen waren strikt geheim en richtten zich op de inhoud van de dadingsovereenkomst, zodat deze kon worden goedgekeurd. De tenuitvoerlegging van de dadingsovereenkomst is momenteel in werking en nog niet afgerond. De gerechtelijke procedure tegen ■■■ loopt nog steeds, en alle partijen proberen, op basis van hun afspraken in de dadingsovereenkomst, met ■■■ te onderhandelen om de procedure succesvol af te ronden. Dit is in het voordeel van alle betrokken partijen. Aangezien ■■■ een tegenpartij is, is het absoluut niet de bedoeling dat zij kennis neemt van deze afspraken en de inhoud van de dadingsovereenkomst. Het openbaar maken van deze informatie zou onvermijdelijk leiden tot het in gevaar brengen van de bereikte dading tussen de contractspartijen. Dit zou de discussie over (de verkoop van) dit onderdeel van het bedrijventerrein stilleggen en mogelijk betekenen dat de stad opnieuw moet onderhandelen en wellicht een nieuwe dading moet sluiten. Het openbaar maken van de dadingsovereenkomst zou dus de inhoud van de discussie tijdens de beraadslaging onthullen, terwijl dit juist geheim moet blijven.”

“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.”

“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..”

Het bestuur meldt daarbij als bijkomende uitzonderingsgronden de artikelen II.35, 1°, 3° en 4° van het Bestuursdecreet, toegepast op de vraag om openbaarheid met verwijzing naar de lopende gerechtelijke procedure.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De verzoeker vraagt de openbaarheid van het raadsbesluit van Beringen “2024_GEM_00244,” waarbij de dadingsovereenkomst m.b.t. zone 2 en zone 4 van het bedrijventerrein Ravenshout-Noord, gelegen te 3583 Beringen, wordt goedgekeurd. Dit is het raadsbesluit van 9 september 2024. In zijn beroepschrift verduidelijkt hij dat de openbaarmaking van de dadingovereenkomst wordt beoogd.

Het bestuur bezorgde aan de beroepsinstantie het raadsbesluit en de dadingovereenkomst.

De beroepsinstantie stelt vooreerst vast dat het gevraagde document 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 de weigering om het gevraagde document openbaar te maken verwijst het bestuur naar de artikelen 28 en 29, § 4 van het Decreet Lokaal Bestuur en naar de artikelen II.34, 1° en II.34, 3° van het Bestuursdecreet.

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 verwijst voor de beoordeling van het gebruik van die artikelen van Decreet Lokaal Bestuur naar zijn besluit OVB/2024/260 van 5 december 2024 waarbij dezelfde verzoeker en hetzelfde bestuur betrokken partij waren. De beslissing die in beroep werd aangevochten betrof de dagorde van de gemeenteraad. De door de beroepsinstantie in die beslissing gehanteerde motivering, gekend door de verzoeker en het bestuur, wordt hierbij als hernomen beschouwd.

De beroepsinstantie merkt aanvullend nogmaals op dat het vrijgeven van documenten waartoe in een besloten zitting van de gemeenteraad wordt beslist, de geheimhouding van de beraadslaging niet schendt.

De geheimhouding beschermt het debat, wat op zich niet impliceert dat de finale beslissing van dit debat, hier de raadsbeslissing van 9 september 2024 met daarbij de goedgekeurde dadingovereenkomst, uitgesloten wordt van de openbaarmaking.

Wat de door het bestuur ingeroepen vertrouwelijkheidsverplichting in de dadingovereenkomst betreft, merkt de beroepsinstantie, zoals dit ook het geval is in de voorgaande beslissing van 5 december 2024, nogmaals 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.

Gelet op de inhoud van de dadingovereenkomst en bij uitbreiding van de raadsbeslissing, heeft de beroepsinstantie ook de stukken opgevraagd die betrekking hebben op de gerechtelijke procedure die het voorwerp uitmaakt van de dadingovereenkomst. Hieruit blijkt dat het een gerechtelijke burgerlijke procedure betreft die werd ingeleid door de verzoeker en hangende is voor het Hof van Beroep te Antwerpen, waarbij ook het bestuur partij is.

Dit houdt volgens de beroepsinstantie in dat in dit geval de toepassing van de uitzonderingsgrond van het artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet, waarnaar ook wordt verwezen in het bericht van het bestuur van 13 februari 2025, gericht aan de beroepsinstantie, moet onderzocht worden. Dit artikel bepaalt: *“Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: .. 4° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen.”*

Artikel II.35, 4° en, voor wat betreft de in de bestuursdocumenten opgenomen milieu-informatie: artikel II.36 §1, 8° van het Bestuursdecreet, bepalen dat een aanvraag tot openbaarmaking moet worden afgewezen als de overheidsinstantie van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te verkrijgen. Het gaat om een relatieve uitzonderingsgrond. Hierbij moet eerst worden onderzocht of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt. Als er belangenschade is, moet vervolgens het te beschermen belang worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarheid mag dan enkel worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder weegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang. De uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is immers het beginsel van de “gelijkheid der wapens in een proces”. Dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij.

De bestaansreden van voormelde uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid. Deze uitzonderingsgrond is een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen overheidsinstantie) wordt uitgespeeld.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag evenwel niet op een abstracte manier worden ingeroepen zodat concreet moet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding en tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend.

De beroepsinstantie oordeelt dat door het bestuur duidelijk wordt aangetoond dat er een hangend burgerlijk rechtsgeding is, dat verband houdt met het voorwerp van het voorliggende openbaarheidsverzoek/beroep. Deze vaststelling volstaat echter niet om deze uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet met succes te kunnen invoeren. De beroepsinstantie is immers verplicht om bovendien ook nog na te gaan of de openbaarmaking van de betrokken bestuursdocumenten, rekening houdend met de concrete en specifieke omstandigheden die voorliggen, al dan niet afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid, in die zin dat een partij op grond van de openbaarheid van bestuur zou kunnen worden verplicht om stukken in het gerechtelijk debat te brengen die tegen haar zaak pleiten.

De finaliteit van de uitzonderingsgrond van artikel II. 35, 4° en artikel II.36 §1, 8° van het Bestuursdecreet bestaat erin om die ongelijkheid te corrigeren. De beroepsinstantie stelt vast dat de inhoud van de dadingsovereenkomst, en bij uitbreiding van het raadsbesluit van 9 september 2024, duidelijk gelinkt zijn aan de lopende gerechtelijke procedure. Beide documenten betreffen partijen die een directe impact van de lopende gerechtelijke procedure ondervinden. Het vrijgeven van die documenten zou onvermijdelijk de positie van het bestuur in die gerechtelijke procedure ondermijnen en de verzoeker een onmiskenbaar voordeel geven.

Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet (hangend rechtsgeding) dient tot slot nog te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. 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. De beroepsinstantie ziet niet in op welke manier in casu het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de gevraagde informatie (de afgesloten dadingsovereenkomst) zou gediend zijn, zou primeren op de bescherming van het belang dat beschermd wordt door artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet.

Verzoeker geeft in zijn beroepschrift nergens aan waarin dit algemeen openbaar belang zou kunnen bestaan met betrekking tot deze dadingsovereenkomst. De beroepsinstantie ziet evenmin in welk openbaar algemeen belang in casu kan spelen om over te gaan tot de openbaarmaking van de gevraagde dadingsovereenkomst. Verzoeker heeft volgens de beroepsinstantie louter een privaat belang bij de openbaarmaking van voormeld document, namelijk argumenten proberen verzamelen die in de hangende procedure voor het Hof van Beroep te Antwerpen tegen het bestuur kunnen worden aangewend. Dit loutere private belang kan nooit de bovenhand halen in deze concrete belangenafweging, daar nu wordt vastgesteld dat er geen algemeen openbaar belang, zoals hiervoor beschreven, aan de orde is bij de openbaarmaking van deze dadingsovereenkomst. Het brede publiek heeft naar het oordeel van de beroepsinstantie geen enkel algemeen belang bij de openbaarmaking van de gevraagde dadingsovereenkomst.

Het ingestelde beroep is bijgevolg **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift van [REDACTED] van 29 januari 2025 tegen de weigeringsbeslissing van de stad Beringen van 24 januari 2025 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 11 maart 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter