

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/2025/065

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 4 februari 2025 diende [REDACTED] (hierna: verzoeker), een verzoek in bij de stad Leuven om een afschrift te krijgen van de bijlagen bij de gemeenteraadsbeslissing met referte 2025_GR_00043 van 27 januari 2025, in het bijzonder de "Adviezen OMV_2024116448".

Op 17 februari 2025 volgde een gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de stad Leuven.

Op 25 februari 2025 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen vermelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing. Op 27 februari 2025 werd dit beroep geregistreerd.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 4 februari 2025.

De in beroep aangevochten beslissing van de stad Leuven d.d. 17 februari 2025 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van verzoeker d.d. 25 februari 2025 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Het beroep is bijgevolg tijdig ingediend 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. Bestreden beslissing

Uit het ingestelde beroep blijkt dat verzoeker beoogt een afschrift te krijgen van alle adviezen die verleend werden in het kader van de omgevingsvergunning met als kenmerk OMV_2024116448.

In de beslissing d.d. 17 februari 2025 van de stad Leuven wordt daaromtrent de volgende argumentatie geformuleerd:

“Er kan geen kopie bezorgd worden van de adviezen. Overeenkomstig artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet kan geen kopie bezorgd worden van gegevens indien deze betrekking hebben op het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de politieke besluitvorming. Dit betreft louter interne adviezen in het kader van beleidsvoorbereiding. (...)”.

2. Inhoud van het beroepschrift

Via het instellen van zijn beroep wenst verzoeker alsnog de gevraagde adviezen te verkrijgen.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 28 februari 2025 contact opgenomen met de stad Leuven, vooreerst om kennis te kunnen nemen van de betrokken adviezen en tevens om de stad in de gelegenheid te stellen om wat meer duiding te verstrekken over dit dossier.

De stad Leuven heeft intussen de nodige informatie verstrekt aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het beroep.

De beroepsinstantie stelt vooreerst vast dat er een aantal externe en interne adviezen werden aangeleverd ter voorbereiding van de beslissing van de stad Leuven.

De weigeringsbeslissing is gesteund op artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet. Dit artikel bepaalt dat een aanvraag tot openbaarmaking moet afgewezen worden indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de handelingen van een overheidsinstantie, als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van een administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming. 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 besluitvorming’ moet volgens de Memorie van Toelichting bij het Bestuursdecreet strikt worden geïnterpreteerd. Een dossier dat zich bevindt op een kabinet, bijvoorbeeld met het oog op een

beslissing van een minister, gedeputeerde, burgemeester of schepen, dient beschouwd als een bestuursdocument dat voor openbaarmaking in aanmerking komt. Het behoort niet tot de informatie die strikt genomen met de politieke beraadslaging te maken heeft. 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 beroepsinstantie is van oordeel dat de betrokken interne en externe adviezen niet vallen onder deze uitzonderingsgrond, aangezien het de gebruikelijke adviezen betreffen van diverse interne en externe instanties, zonder dat het gaat om de afweging van politiek gevoelige belangen.

De beroepsinstantie dient dan nog na te gaan of er andere uitzonderingsgronden zijn die zich verzetten tegen de openbaarmaking van de betrokken adviezen.

Wat de externe adviezen betreft, ziet de beroepsinstantie geen andere uitzonderingsgronden. De externe adviezen dienden immers verplicht te worden gevraagd in het kader van de omgevingsvergunningsaanvraag voor het verkavelen van gronden met wegenis. Deze adviezen dragen bij tot een goede beleidsvoorbereiding en laten de gemeenteraad toe om een weloverwogen beslissing te nemen. Ze kaderen binnen een officiële besluitvormingsprocedure en zijn als afgewerkte documenten te beschouwen.

Het beroep wordt voor deze externe adviezen als **gegrond** beschouwd.

Wat de interne adviezen betreft, liggen de zaken anders. Naast de verplicht te vragen adviezen aan externe instanties, vraagt de behandelende dienst allerhande interne diensten om advies. Laatstgenoemde adviezen werden louter intern gegeven in het kader van de beleidsvoorbereiding en zijn onderdeel van de interne communicatie, zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Op grond van de verschaft informatie is de beroepsinstantie van oordeel dat de interne adviezen binnen de stad Leuven voldoen aan de omschrijving van het begrip 'interne communicatie' in het artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Op basis van deze uitzondering op het openbaarheidsprincipe mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren.

De Memorie van Toelichting bij het artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet (Parl.St., VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 90-93) verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van "communicatie" betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem. De interne adviezen werden in casu duidelijk gegeven in het kader van de voorbereiding van een beslissing, met name de omgevingsvergunningsbeslissing in dossier OMV_2024116448.

Het begrip "intern" houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie terecht komt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek. Aan beide criteria van het begrip interne communicatie is in casu voldaan: de interne adviezen zijn enkel bestemd voor intern gebruik binnen de stad Leuven, werden en worden niet publiekelijk bekendgemaakt buiten (de muren van) de stad zelf en zijn dus niet beschikbaar voor derden. Deze adviezen werden louter intern gegeven in het kader van de voorbereiding van een beslissing over een omgevingsvergunningsaanvraag. Het doel van deze adviezen is immers om vanuit alle relevante beleidsdomeinen en expertise de nodige input in verband met de beoordeling van het project te geven aan

de behandelende dienst. Er wordt vervolgens vanuit deze interne voorbereiding een degelijke afgewogen voorstel gedestilleerd door de behandelende dienst en aan de bestuursorganen ter beslissing voorgelegd.

De adviezen kaderen binnen de interne stadsbrede communicatie en vertrouwelijke dossiervoorbereiding die de besluitvorming voorafgaat. Het is nooit de bedoeling dat deze voorwerp worden van publiek debat. Het feit dat de gemeenteraad ondertussen een beslissing heeft genomen over de aanvraag tot omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden met wegenis, is niet relevant. De adviezen zelf blijven immers interne, voorbereidende en vertrouwelijke communicatie en input die voorafgaat aan de besluitvorming.

Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet 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 worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.

In casu voert verzoeker enkel een privaat belang aan: "Omdat ik vlak bij dit project woon, wens ik dan ook een kopie van de adviezen te bekomen." Er wordt bijgevolg geen openbaar belang ontwaard, zodat dit ook niet kan primeren. Het principe van de niet-openbaarmaking van interne communicatie blijft bijgevolg gehandhaafd.

Het beroep is, wat deze interne adviezen betreft, bijgevolg **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 25 februari 2025 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 17 februari 2025 van de stad Leuven wordt als ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond beschouwd.

Bijgevolg dienen de externe adviezen betreffende het omgevingsvergunningsdossier OMV_2024116448 openbaar te worden gemaakt door er een afschrift van te verstrekken aan verzoeker.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 25 maart 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter