

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/2025/158

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

Bij mailbericht d.d. 13 mei 2025 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker) een verzoek in bij de Vlaamse Belastingdienst (hierna vermeld als: Vlabel) om een afschrift te verlenen van het geanonimiseerd advies m.b.t. het fiscale gunstregime in de schenkbelasting voor familiale ondernemingen en vennootschappen rond een mogelijke aanpassing van de regelgeving daaromtrent.

Op 30 mei 2025 werd het openbaarheidsverzoek afgewezen door Vlabel.

Bij mailbericht van 5 juni 2025 werd door verzoeker beroep ingesteld bij de beroepsinstantie tegen de voormelde weigeringsbeslissing van Vlabel.

Dit beroep werd door de beroepsinstantie geregistreerd op 5 juni 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 13 mei 2025.

De weigeringsbeslissing d.d. 30 mei 2025 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingestelde beroep d.d. 5 juni 2025 werd tijdig ingediend en is bijgevolg **ontvankelijk**.

Gegrondeid 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. Aangevochten beslissing

Vlabel heeft op 30 mei 2025 het openbaarheidsverzoek afgewezen en een afschrift van een geanonimiseerde versie van het advies m.b.t. het fiscale gunstregime in de schenkbelasting voor familiale ondernemingen en vennootschappen werd geweigerd.

Er werd impliciet verwezen naar de toepassing van artikel II.34, 6° Bestuursdecreet: Vlabel wijst er in zijn beslissing op dat het door verzoeker gevraagde advies een bestuursdocument is dat informatie bevat die door een derde werd verstrekt en waarbij de inhoud ervan door de verstrekker (ook in een geanonimiseerde vorm) uitdrukkelijk als vertrouwelijk werd bestempeld.

2. Ingediend beroepschrift

Verzoeker gaat niet akkoord met de weigeringsbeslissing van Vlabel en motiveert zijn beroep als volgt:

“ Via deze weg wil ik in beroep gaan tegen een beslissing om een document niet openbaar te maken.

Meer bepaald gaat het over een aanvraag bij het Departement Financiën en Begroting voor de vrijgave van een advies over de erf- en schenkbelasting.

Hierbij werd verwezen naar artikel II.34 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, meer bepaald punt 6: bestuursdocumenten 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.

Ik kan echter niet akkoord gaan met de motivering vanuit het departement. Ten eerste omdat het perfect mogelijk is om de relevante inhoud van het rapport te presenteren zonder enige vertrouwelijke aanwijzing over welke derde het gaat.

En ten tweede omdat het advies stand is gekomen op contractuele basis, en dus niet spontaan of “zonder dat hij daartoe verplicht is”. Immers, elke opdrachtnemer is verplicht om de afgesproken prestaties te leveren volgens de overeengekomen voorwaarden.

Bijgevolg is de verwijzing naar artikel II.34 niet van toepassing als argument. “

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met Vlabel om wat meer toelichting te geven bij dit dossier en er werd ook gevraagd om het opgevraagde document te bezorgen aan de beroepsinstantie. Vlabel bezorgde die toelichting en het door verzoeker opgevraagde document aan de beroepsinstantie op 13 juni 2025.

Uit de ingewonnen informatie is gebleken dat het hier gaat om een studieopdracht die werd uitgeschreven door Vlabel om bij gespecialiseerde bedrijven (in casu accountantskantoren) advies in te winnen met betrekking tot de gunsttarieven inzake schenk- en erfbelasting voor familiale vennootschappen en de mogelijkheden die er zijn om de regelgeving rond de gunsttarieven eventueel aan te passen. Na de beoordeling van de ontvangen offertes, werd aan de opdrachtnemer gevraagd om het advies uit te werken.

Vlabel verwees in zijn weigeringsbeslissing naar de toepassing van artikel II.34, 6° Bestuursdecreet. Dit decreetartikel bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als 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.

Uit de lezing van voormeld artikel blijkt dat deze uitzonderingsgrond slechts kan worden ingeroepen, voor zover voldaan is aan twee cumulatieve voorwaarden: ten eerste moet het gaan om informatie die een derde vrijwillig heeft verstrekt aan de overheid, zonder dat hij daartoe wettelijk, decretaal of anderszins verplicht was, en ten tweede moet die derde die vrijwillig meegedeelde informatie uitdrukkelijk als vertrouwelijk hebben bestempeld. Het gaat hier om een cumulatieve voorwaarde, zo blijkt voldoende uit het gebruik van het woord “en” in beide decretale bepalingen.

De beroepsinstantie is van oordeel dat het verleende advies dat door de inschrijver van een studieopdracht aan Vlabel werd bezorgd en aldus het eindproduct uitmaakt van een uitgeschreven overheidsopdracht, niet zomaar als vrijwillig aan de overheid (in casu Vlabel) verstrekte informatie kan worden beschouwd. Het verstrekte advies werd door de inschrijver bijgevolg niet op vrijwillige basis aan Vlabel bezorgd, doch wel in het kader van een overheidsopdracht en bijhorende ingediende offerte. Aan de eerste voorwaarde van de ingeroepen uitzonderingsgrond zoals geformuleerd in artikel II.34 6° van het Bestuursdecreet is bijgevolg niet voldaan, waardoor deze uitzondering ter zake geen toepassing kan vinden.

De beroepsinstantie merkt voor de volledigheid in dit verband nog op dat in de overeenkomst die tussen Vlabel en de opdrachtnemer werd afgesloten inderdaad een vertrouwelijkheidsclausule werd opgenomen. Privaatrechtelijke vertrouwelijkheidsovereenkomsten kunnen echter niet boven het grondwettelijk en decretaal geregeld recht op openbaarheid gesteld worden en men kan zich dus niet aan de openbaarheid onttrekken door geheimhoudings- of vertrouwelijkheidsclausules op te nemen in afgesloten overeenkomsten. De beroepsinstantie is daarom ook van oordeel dat de betreffende overeenkomst tussen de opdrachtnemer en Vlabel geen afbreuk vermag te 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. Zoals hiervoor al aangegeven kan er in casu geen toepassing worden gemaakt van de uitzondering, zoals voorzien in artikel II.34, 6° Bestuursdecreet.

Na kennisname van het opgevraagde advies, is de beroepsinstantie wel van oordeel dat in casu toepassing dient te worden gemaakt van de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.33, 3° Bestuursdecreet. Op basis van de voormelde 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:

“Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

(...) 3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.”

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. Daarenboven wordt in de parlementaire voorbereiding ook gesteld dat “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)”

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 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.

Volgens het oordeel van de beroepsinstantie kan, voor wat betreft het in casu opgevraagde advies m.b.t. het fiscale gunstregime in de schenkbelasting voor familiale ondernemingen en vennootschappen rond een mogelijke aanpassing van de regelgeving daaromtrent, inderdaad beroep worden gedaan op de uitzonderingsgrond zoals vermeld in artikel II.33, 3° Bestuursdecreet. De beroepsinstantie wenst hierbij te verwijzen naar de hierna aangehaalde overwegingen uit het arrest van het Europees Hof van Justitie d.d. 20 januari 2021 (ivm de interpretatie van het begrip “interne mededelingen”), waarnaar ook uitdrukkelijk wordt verwezen in de memorie van toelichting bij de voormelde bepaling in het Bestuursdecreet:

“Wat in de tweede plaats het woord „intern” betreft, volgt uit artikel 3, lid 1, van richtlijn 2003/4 dat de overheidsinstanties beschikken over de milieu-informatie waartoe deze richtlijn beoogt toegang te verlenen. Overeenkomstig artikel 2, punt 3, van die richtlijn is dat het geval voor informatie die in het bezit is van een instantie en die zij heeft opgesteld of ontvangen. Met andere woorden, overheidsinstanties die in het bezit zijn van milieu-informatie, kunnen daarover beschikken, deze verwerken en intern analyseren en beslissen over de bekendmaking daarvan.

Hieruit volgt dat niet alle milieu-informatie waarover een overheidsinstantie beschikt noodzakelijkerwijs „intern” is. Dit is alleen het geval voor informatie die niet buiten de muren van een overheidsinstantie

terecht komt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek.

Indien een overheidsinstantie beschikt over milieu-informatie die zij van een externe bron heeft ontvangen, kan deze informatie ook „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 terecht komt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.

Deze uitlegging van het woord „intern” wordt geschraagd door het doel dat wordt nagestreefd met de voor interne mededelingen gemaakte uitzondering op het recht van toegang tot milieu-informatie. In dit verband volgt uit de toelichting op artikel 4 van het op 29 juni 2000 ingediende voorstel van de Commissie voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie [COM(2000) 402 def. – 2000/0169(COD) (PB 2000, C 337 E, blz. 156)] dat de uitzondering op grond waarvan de toegang tot interne mededelingen kan worden geweigerd, net als de uitzondering voor nog onvoltooid materiaal of onvoltooide documenten, is bedoeld om tegemoet te komen aan de behoefte van de overheidsinstanties om te beschikken over een beschermde ruimte om intern te beraadslagen.”

Ook documenten die - in opdracht van een overheidsinstantie (in casu Vlabel) - opgesteld werden door externen (in casu een accountantskantoor) maar wel ten behoeve van het intern beraad binnen de overheidsinstantie, moeten daarom afgeschermd worden. In casu gaat het volgens de beroepsinstantie over een studieopdracht die werd gevraagd vanuit Vlabel om intern daarover een standpunt te kunnen innemen. Het uitgebrachte advies door het accountantskantoor betreft heel duidelijk informatie die kadert in de voorbereiding van een beleidsbeslissing (met name de beslissing om al dan niet over te gaan tot een aanpassing van de regelgeving m.b.t. het fiscale gunstregime in de schenkbelasting voor familiale ondernemingen en vennootschappen). Tevens betreft het hier informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie (Vlabel) is terecht gekomen, daar dit advies nergens is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek.

De afscherming van het in casu opgevraagde advies van het accountantskantoor m.b.t. een eventuele aanpassing van de regelgeving m.b.t. het fiscale gunstregime in de schenkbelasting voor familiale ondernemingen en vennootschappen sluit aan bij de doelstelling van de ingeroepen uitzondering die erin bestaat om de overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, met andere woorden als de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces of de beleidsvoorbereiding ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van het betrokken document. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: “De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen 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...” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). Het (individuele) belang dat verzoeker eventueel kan hebben bij de openbaarmaking van het gevraagde dient hierbij onderscheiden te worden van het openbaar belang dat bij de openbaarmaking van de gevraagde informatie gebaat zou zijn. De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat er geen openbaar algemeen belang aanwezig is voor een openbaarmaking van die voormelde interne beleidsvoorbereidende informatie in de zin van artikel II.33 van het Bestuursdecreet.

Daarnaast is de beroepsinstantie van oordeel dat, wat betreft de vraag naar de openbaarmaking van het opgevraagde advies van het accountantskantoor (in opdracht van Vlabel), tevens toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsgrond van artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, in combinatie met artikel II.39 van het Bestuursdecreet.

Conform artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur kan een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijzen wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. Artikel 458 van het Strafwetboek stipuleert dat alle “personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken” strafrechtelijk zullen worden gesanctioneerd.

Voormeld artikel uit het Strafwetboek is van toepassing ten aanzien van accountantskantoren, dit is uitdrukkelijk geregeld in artikel 120, eerste lid, van de wet van 17 maart 2019 betreffende de beroepen van accountant en belastingadviseur. Het gaat hier bijgevolg om de wettelijke verankering van het beroepsgeheim van accountantskantoren.

Toegepast op het voorliggende beroep, is de beroepsinstantie van oordeel dat het advies van het accountantskantoor, op vraag van Vlabel, past binnen de wettelijk beschermde vertrouwensrelatie tussen Vlabel en het accountantskantoor. Dit advies mag dan ook niet aan derden worden vrijgegeven.

De beroepsinstantie is van oordeel dat, in toepassing van artikel II.39 tweede lid van het Bestuursdecreet, het door verzoeker gevraagde advies van het accountantskantoor valt onder de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6, §2, 2° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Het gaat om vertrouwelijke briefwisseling/communicatie tussen cliënt en het accountantskantoor. Het vrijgeven van dit advies zou onmiskenbaar die vertrouwelijkheid ondergraven.

Het ingestelde beroep wordt om voormelde redenen dan ook als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 5 juni 2025 tegen de weigeringsbeslissing vanwege Vlabel d.d. 30 mei 2025 is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 30 juni 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter