

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/2025/161

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 18 mei 2025 diende ■■■ (hierna vermeld als: verzoeker), een verzoek in bij de kabinetten van Vlaams minister Gennez, Vlaams minister Depraetere en Vlaams minister Weyts om een afschrift te verlenen van de volgende documenten in het kader van de hervorming van de erfbelasting:

- Alle documenten van mei 2024 tot heden omtrent de geplande hervorming die circuleren binnen de kabinetten;
- Alle externe adviezen die hierover gevraagd en verkregen zijn door de kabinetten;
- Alle interne en externe correspondentie hierover tussen en vanuit de kabinetten.

Op 7 juni 2025 werd voormeld openbaarheidsverzoek afgewezen door de kabinetten van Vlaams minister Gennez en Vlaams minister Depraetere.

Op 11 juni 2025 werd voormeld openbaarheidsverzoek eveneens afgewezen door het kabinet van Vlaams minister Weyts.

Op 7 juni 2025 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde weigeringsbeslissingen d.d. 7 juni 2025 van de kabinetten van Vlaams minister Gennez en Vlaams minister Depraetere. Dit beroep werd geregistreerd door de beroepsinstantie op 7 juni 2025.

Op 11 juni 2025 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de voormelde weigeringsbeslissing d.d. 11 juni 2025 van het kabinet van Vlaams minister Weyts.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 18 mei 2025.

De in beroep aangevochten beslissing van 7 juni 2025 van de kabinetten van Vlaams minister Gennez en Vlaams minister Depraetere maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

De in beroep aangevochten beslissing van 11 juni 2025 van het kabinet van Vlaams minister Weyts 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. 7 juni 2025 en 11 juni 2025 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

De ingediende beroepen zijn bijgevolg tijdig ingediend en **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. Bestreden beslissingen

De drie bestreden beslissingen van de kabinetten van Vlaams minister Gennez, Vlaams minister Depraetere en Vlaams minister Weyts van 7 juni 2025 en 11 juni 2025 gebruiken allemaal dezelfde motivering om het openbaarheidsverzoek af te wijzen: voor de opgevraagde communicatie tussen en vanuit de kabinetten beroepen zij zich op de uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet, waarin wordt gesteld dat overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarheid van bestuursdocumenten mogen afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie.

2. Inhoud van het beroepschrift

Via het indienen van zijn beroepschrift d.d. 7 juni 2025 en 11 juni 2025 wenst verzoeker alsnog een afschrift van de gevraagde documenten te bekomen. Verzoeker argumenteert daarbij zijn beroep als volgt:

“ 1. Geen wettelijke uitzonderingsgrond aangetoond

De weigering bevat geen duidelijke motivering op basis van een van de limitatief opgesomde uitzonderingen zoals voorzien in artikel 4.1.3 van het Bestuursdecreet. Het louter verwijzen naar “interne communicatie” is op zich geen geldige grond tot uitsluiting van openbaarheid.

2. Beperking tot interne documenten is onhoudbaar

Zelfs indien sommige documenten als intern beraad kunnen worden gekwalificeerd, is het onwaarschijnlijk dat er geen enkele bestuursdocument bestaat die beleidsvoorbereidend of beleidsuitvoerend is én onder het toepassingsgebied van artikel 4.1.1 valt. Bovendien heeft de Vlaamse Regering zelf de intentie tot hervorming van de erfbelasting reeds aangekondigd in onder meer de septemberverklaring 2025 en de begrotingsopmaak 2025. Er werd ook ruimschoots gecommuniceerd via de media over concrete scenario's en cijfermateriaal.

3. Het bestuursdecreet voorziet in de opvraagbaarheid van beleidsvoorbereidende documenten

Zoals bepaald in artikel 4.1.1, §1 van het Bestuursdecreet heeft elke burger recht op toegang tot bestuursdocumenten die verband houden met de voorbereiding en uitvoering van beleid. Mijn verzoek valt duidelijk onder deze bepaling.

4. Geen disproportionaliteit of andere drempel van toepassing

Mijn verzoek was voldoende precies geformuleerd in termen van tijdsperiode en onderwerp. Het kan bijgevolg niet worden afgewezen op basis van vaagheid of overbelasting.

Op grond van bovenstaande wens ik u te verzoeken deze weigering te herzien en mij alsnog toegang te verlenen tot de gevraagde documenten. “

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie contact opgenomen met de verschillende ministeriële kabinetten om wat meer duiding te krijgen bij dit dossier. De drie betrokken kabinetten hebben via een gezamenlijk bericht aan de beroepsinstantie, de nodige informatie bezorgd.

Vooreerst is gebleken dat er tot op heden geen externe adviezen zijn gevraagd vanuit de ministeriële kabinetten (tweede onderdeel van het openbaarheidsverzoek) met betrekking tot een mogelijke hervorming van de erfbelasting.

In artikel 1.4, 3° Bestuursdecreet wordt de term “bestuursdocument” gedefinieerd als: “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie”. De beroepsinstantie kan enkel maar vaststellen dat de door verzoeker gevraagde externe adviezen vanuit de ministeriële kabinetten rond de hervorming van de erfbelasting niet in hun bezit zijn, daar het in casu gaat om onbestaande documenten. Daarvan kan dan ook geen afschrift worden verleend.

Bijgevolg kan de beroepsinstantie redelijkerwijze niet anders dan het beroep, wat dat onderdeel betreft, als **ongegrond** beschouwen.

Uit de verkregen informatie is voorts gebleken dat het eerste en derde onderdeel van dit openbaarheidsverzoek betrekking heeft op de voorbereidende besprekingen en het aftoetsen van ideeën en standpunten tussen kabinetsleden onderling binnen een ministerieel kabinet zelf, tussen de kabinetsleden van de verschillende ministeriële kabinetten onderling en tussen de ministeriële kabinetten en de administratie (Vlaamse Belastingdienst) met betrekking tot beleidsvoorbereidend werk rond een mogelijke complexe fiscale hervorming, namelijk een hervorming van de erfbelasting. In deze gaat het over een mogelijke fiscale hervorming die nog uitgewerkt moet worden, zoals overeengekomen in het Regeerakkoord 2024-2029. Heden lopen daarover intensieve contacten tussen de verschillende bevoegde kabinetten en de administratie (Vlaamse Belastingdienst). Dergelijke besprekingen zijn heel sensitief van aard en bijgevolg zeer vertrouwelijk.

Op grond van de door de kabinetten verschaft informatie is de beroepsinstantie van oordeel dat de door verzoeker opgevraagde communicatie (eerste en derde onderdeel openbaarheidsverzoek) documenten uitmaken die voldoen aan de omschrijving van het begrip 'interne communicatie' zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Op basis van deze uitzondering op het openbaarsheidsprincipe 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 art. 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.

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 documenten waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd door verzoeker betreffen de voorbereidende besprekingen en het aftoetsen van ideeën en standpunten tussen kabinetsleden onderling binnen een ministerieel kabinet zelf, tussen de kabinetsleden van de verschillende ministeriële kabinetten onderling en tussen de ministeriële kabinetten en de administratie (Vlaamse Belastingdienst) met betrekking tot beleidsvoorbereidend werk rond een mogelijke complexe fiscale hervorming, namelijk een hervorming van de erfbelasting. Deze communicatie dient zeer zeker als intern beschouwd worden “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).

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat alle voormelde betrokken documenten en correspondentie binnen de kabinetten, tussen de kabinetten onderling en tussen de kabinetten en de administratie (Vlaamse Belastingdienst) te beschouwen zijn als dergelijke ‘interne communicatie’ in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving. Ook de persoonlijke inzichten van ambtenaren of kabinetsleden in het kader van de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem vormen het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt. Een zekere mate van ‘beleidsintimiteit’ en vertrouwelijkheid is nu eenmaal noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming of beleidsvoering.

Dat was ook het uitgangspunt van de Europese richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (zie antwoord van de Commissie op de schriftelijke vraag 3955/03): *“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 in casu opgevraagde documenten en mailcorrespondentie betreffen de louter interne afstemming tussen de bevoegde ministeriële kabinetten onderling en de kabinetten en de administratie in een zeer complexe en soms gevoelige materie (een mogelijke complexe fiscale hervorming van de erfbelasting). Dergelijk beleidsvoorbereidend werk rond hervormingen aan fiscale regelgeving is dikwijls een lange zoektocht op weg naar het bereiken van een consensus tussen verschillende politieke partijen. Daarbij moet vermeden worden dat het bereiken van dergelijke consensus al te zeer wordt bemoeilijkt of dat politieke discussies volkomen worden lamgelegd, als een instantie zou verplicht worden om interne besprekingen rond documenten waaraan nog volop wordt gewerkt en die zich nog in een embryonale fase bevinden, al openbaar zou moeten maken. Het is precies in dat licht dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° rond de interne communicatie in het Bestuursdecreet werd opgenomen,

De doelstelling van de ingeroepen uitzondering is om de overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, met andere woorden als de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces 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 de betrokken documenten. 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).

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat de bescherming van de vrije uitwisseling van standpunten tussen kabinetsleden onderling binnen een ministerieel kabinet, tussen de diverse kabinetten onderling en tussen de kabinetten en de bevoegde administratie (Vlabel) geacht moet worden te primeren. Er is in casu geen openbaar algemeen belang aanwezig voor een openbaarmaking van die voormelde interne beleidsvoorbereidende communicatie in de zin van artikel II.33 van het Bestuursdecreet en een dergelijk algemeen openbaar belang wordt evenmin aannemelijk gemaakt in het openbaarheidsverzoek of beroepschrift door verzoeker. De beroepsinstantie beschouwt het feit dat verzoeker deel uitmaakt van het Vlaams Parlement niet afdoende om te stellen dat er hier een algemeen openbaar belang aan de orde zou zijn. De Raad van State heeft in dat verband ook bevestigd dat volksvertegenwoordigers hierbij op grond van art. 32 GW niet meer rechten hebben dan andere burgers. Met verwijzing naar de besprekingen bij de totstandkoming van artikel 32 van de Grondwet, concludeert de Raad van State dat de Grondwetgever een fundamenteel recht voor alle burgers heeft willen vastleggen en niet de bedoeling had het grondwettelijke evenwicht tussen de machten te wijzigen. Het voornoemde artikel biedt niet de mogelijkheid om dat recht anders toe te passen naargelang van de rechthebbenden, namelijk enerzijds de parlementsleden en anderzijds de overige burgers, aangezien dat noch in het artikel zelf, noch in de parlementaire voorbereiding ervan wordt gepreciseerd (Adv. RvS 30.305/2/V van 23 augustus 2000 over een voorstel betreffende de uitoefening van het parlementair mandaat en de mededelingsplicht van de regering, Parl. St. Kamer 1999-2000, nr. 50-0711/002 en 2003-04, nr. 51-354/002).

De afweging van de beroepsinstantie leidt dan ook tot de conclusie dat het belang dat beschermd wordt door de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet in casu primeert op het belang van de openbaarheid.

Daarnaast is de beroepsinstantie van oordeel dat bij de beoordeling van huidig openbaarheidsverzoek tevens toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet, dat bepaalt: dat een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking afwijst 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.

In de memorie van toelichting (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 65) wordt dit als volgt toegelicht: "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 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 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 in casu opgevraagde documenten en mailcorrespondentie betreffen de louter interne afstemming tussen de bevoegde ministeriële kabinetten onderling en de kabinetten en de administratie in een zeer complexe en soms gevoelige materie die zeer politiek geladen is (een mogelijke complexe fiscale hervorming van de erfbelasting). Dergelijk beleidsvoorbereidend werk rond hervormingen aan fiscale regelgeving is dikwijls een lange zoektocht op weg naar het bereiken van een consensus tussen verschillende politieke partijen. In deze gaat het over een mogelijke fiscale hervorming die nog uitgewerkt moet worden op politiek niveau, zoals overeengekomen in het Regeerakkoord 2024-2029. Heden lopen daarover intensieve contacten tussen de verschillende bevoegde kabinetten en de administratie (Vlabel). Dergelijke besprekingen zijn heel sensitief van aard en bijgevolg zeer vertrouwelijk. Hieruit blijkt duidelijk dat de opgevraagde communicatie is gevat door de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 5° Bestuursdecreet, daar het hier gaat om heel gevoelige politieke onderhandelingen.

De door verzoeker gevraagde documenten en communicatie hebben dus duidelijk betrekking op de voorbereiding van de politieke besluitvorming rond een mogelijke complexe fiscale hervorming van de erfbelasting en dienen volgens de beroepsinstantie dan ook afgeschermd te worden van de openbaarheid om het vertrouwelijke karakter hiervan te vrijwaren.

Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet (vertrouwelijkheid omwille van politieke beraadslaging) 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. De beroepsinstantie ziet niet in op welke manier in casu het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de gevraagde documenten zou gediend zijn, zou primeren op de bescherming van het belang dat beschermd wordt door artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet.

Gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, wordt het ingestelde beroep bijgevolg als **ongegron**d beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 7 juni 2025 en 11 juni 2025 tegen de weigeringsbeslissing d.d. 7 juni 2025 van de kabinetten van Vlaams minister Gennez en Vlaams minister Depraetere en tegen de weigeringsbeslissing d.d. 11 juni 2025 van het kabinet van Vlaams minister Weyts wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 2 juli 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX,
Voorzitter