

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/2025/225

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 26 juni 2025 diende ■■■ (hierna: verzoeker), een verzoek in bij de stad Leuven om een afschrift te verlenen van het advies van de GECORO Leuven met betrekking tot het Masterplan Centrale Werkplaatsen.

Op 15 juli 2025 weigerde de stad Leuven op basis van artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet het verzoek in te willigen.

Op 17 juli 2025 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde weigeringsbeslissing d.d. 15 juli 2025. Dit beroep werd geregistreerd op 17 juli 2025 en op 13 augustus 2025 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beroepstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 26 juni 2025.

De in beroep aangevochten beslissing van de stad Leuven d.d. 15 juli 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. 17 juli 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

De bestreden beslissing van 15 juli 2025 weigert het verzoek in te willigen. Het advies van de GECORO wordt gegeven in kader van beleidsvoorbereidende besprekingen. De vertrouwelijkheid van dit advies is noodzakelijk voor de goede politieke besluitvorming. Het is immers essentieel om de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen toe te laten in alle sereniteit de nodige beslissingen te nemen. Het gevraagde document wordt dan ook niet openbaar gemaakt op grond van artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet.

2. Inhoud van het beroepschrift

Naar oordeel van verzoeker werd de uitzondering van artikel II.35, 5° Bestuursdecreet onterecht ingeroepen en argumenteert zijn beroep als volgt:

Het desbetreffende artikel van het decreet zegt het volgende:

“Artikel II.35. (01/01/2019 - ...)

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: (...) 5° het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming;”

Aangezien het hier niet gaat om de uitoefening van de administratieve handhaving of een in uitvoering zijnde audit, wordt dus de vrijwaring van de “uitoefening van de politieke besluitvorming” ingeroepen.

De memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet (m.a.w. de bedoeling van de Vlaamse wetgever) stelt echter duidelijk dat het begrip politieke beraadslagingen slaat op niet-formele beraadslagingen tussen bestuurspartners of adviezen van kabinetsleden aan hun minister of burgemeester. Deze uitzonderingen dienen “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 schepenen, 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 advies van de GECORO behoort duidelijk tot deze laatste categorie en komt dus in aanmerking voor vrijgave.

Ik vraag daarom vriendelijk om uw tussenkomst."

3. Standpunt van de stad Leuven

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 17 juli 2025 contact opgenomen met de stad Leuven om de nodige duiding en informatie betreffende deze zaak te krijgen.

De Stad Leuven bezorgde een afschrift van het gevraagde advies van de GECORO en handhaaft haar standpunt als volgt:

"Het advies van de GECORO werd louter intern gegeven in het kader van de beleidsvoorbereiding en is onderdeel van de interne communicatie. Het doel van het advies 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 uit deze interne beleidsvoorbereiding een degelijk afgewogen voorstel gedestilleerd door de behandelende dienst en aan de bestuursorganen ter beslissing voorgelegd. Het advies is onderdeel van de interne stadsbrede communicatie en vertrouwelijke dossiervoorbereiding die de besluitvorming voorafgaat. Het is niet de bedoeling dat dit voorwerp wordt van publiek debat. Het feit dat het college ondertussen een beslissing heeft genomen over dit dossier is niet relevant. Het advies zelf blijft immers interne beleidsvoorbereidende en vertrouwelijke communicatie en input die voorafgaat aan de politieke besluitvorming.

Dit document dient zodus beschouwd te worden als interne communicatie volgens artikel II33, 3^o van het Bestuursdecreet. De doelstelling van deze uitzonderingsgrond is erop gericht 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 betreft een document dat een beslissing voorbereidt. De openbaarmaking van het gevraagde document zou het besluitvormingsproces ernstig ondermijnen."

4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vast dat naast de in de weigeringsbeslissing ingeroepen uitzondering van artikel II.35, 5^o van het Bestuursdecreet de stad Leuven in haar toelichting eveneens de uitzondering van artikel II.33, 3^o van het Bestuursdecreet inroept.

Artikel II.33, 3^o van het Bestuursdecreet voorziet inderdaad een facultatieve en relatieve uitzonderingsgrond op de openbaarheid als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie. De beroepsinstantie is van oordeel dat de uitzonderingsgrond 'interne communicatie' echter niet van toepassing is op het advies van de GECORO. Dit betreft immers een officieel advies van een externe adviesraad van de stad Leuven. De GECORO is geen orgaan noch dienst van de stad. Zij is samengesteld uit deskundigen en uit vertegenwoordigers van de maatschappelijke geledingen in de stad.

De Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3^o 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 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.”

In casu gaat het zoals gezegd niet om een interne uitwisseling van gedachten binnen de (administratie van) de stad, maar om een formeel en afgewerkt advies van een extern adviesorgaan, de GECORO, die niet behoort tot de gemeentelijke administratie of kabinetten. Dergelijke adviezen zijn, van zodra zij definitief en afgewerkt zijn, wel degelijk bestuursdocumenten die openbaar zijn. Het gaat hier niet om een af te schermen gedachtewisseling binnen een overheid zelf met het oog op het nemen van een besluit, die in alle discretie en beleidsintimiteit moet kunnen verlopen om tot een goede en efficiënte besluitvorming te kunnen komen, maar om externe input waar men al dan niet (gemotiveerd) rekening mee kan houden.

De beroepsinstantie concludeert dan ook dat door de stad Leuven voormelde uitzonderingsgrond onterecht werd ingeroepen.

De stad Leuven baseert de weigering in haar besluit van 15 juli 2025 eveneens op de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet. Dit artikel bepaalt het volgende :

“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: (...) 5° het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming;”

De memorie van toelichting stelt hierbij (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 65): “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 verslagen van de GECORO bevatten beleidsvoorbereidende besprekingen. De vertrouwelijkheid van deze verslagen is essentieel om de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen toe te laten in alle sereniteit de nodige beslissingen te nemen. Het opgevraagde verslag bevat duidelijk voorbereidend onderzoek naar de ruimtelijke, maatschappelijke mogelijkheden van het project met als doel het bestuur in staat te stellen om met kennis van zaken alle voor-en nadelen van de verschillende visies op het project af te wegen. Het verslag van de GECORO omvat de bespreking ter voorbereiding van de latere besluitvorming in dit dossier en dient om die reden dan ook afgeschermd te worden van de openbaarheid om het vertrouwelijk karakter hiervan te vrijwaren. Het vrijgeven van het verslag van dergelijke besprekingen in huidig voorbereidend stadium van het dossier kan immers de verdere besluitvorming hypothekeren aangezien die documenten zo in de openbaarheid terechtkomen vooraleer het bestuur ze zelf heeft kunnen beoordelen of er minstens een politiek standpunt over heeft kunnen bepalen.

Op grond van deze overweging besluit de beroepsinstantie het beroep als **ongegrond** te beschouwen.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift van ■■■ d.d. 17 juli 2025 tegen de weigeringsbeslissing van de stad Leuven dd. 15 juli 2025 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 28 augustus 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter