

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/2025/232

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 1 juli 2025 diende ■■■ (verder: verzoeker) een verzoek in bij de stad Dendermonde om hem een afschrift te verlenen van de volgende documenten:

- Het dossier onder punt 6 van de raad voor maatschappelijk welzijn van 10 juni 2025: "Marktbevraging via dialoogprocedure voor het beheer over en de organisatie van het kinderdagverblijf - goedkeuring".
- Het dossier onder punt 7 van de raad voor maatschappelijk welzijn van 10 juni 2025: "Marktbevraging via de procedure van dialoog voor de dienstencheque-activiteiten – goedkeuring".
- Het dossier onder punt 8 van de raad voor maatschappelijk welzijn van 10 juni 2025: "Marktbevraging via de procedure van concessiedialoog voor het beheer over en de organisatie van de centrale keuken – goedkeuring".
- Het dossier onder punt 9 van de raad voor maatschappelijk welzijn van 10 juni 2025 "Overheidsopdracht voor de aanneming van diensten met toepassing van concurrentiegericht dialoog – schoonmaak administratieve gebouwen en scholen – goedkeuring".
- Het dossier onder punt 6 van de gemeenteraad van 10 juni 2025: "Opdrachtcentrale – lidmaatschap – goedkeuring".
- Het dossier onder punt 16 van de gemeenteraad van 10 juni 2025: "Overheidsopdracht voor de aanneming van diensten met toepassing van concurrentiegericht dialoog – schoonmaak administratieve gebouwen en scholen – goedkeuring".

Verzoeker vroeg daarbij onder andere naar de overheidsopdracht, de voorbereidende stukken, financiële analyses, collegebeslissingen, personeelsplannen,....

Bij beslissing d.d. 17 juli 2025 heeft de stad Dendermonde de openbaarheidsaanvraag gedeeltelijk afgewezen.

Op 28 juli 2025 diende verzoeker bij de beroepsinstantie beroep in tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege de stad Dendermonde.

Het beroepsschrift werd geregistreerd op 28 juli 2025.

Op 25 augustus 2025 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 1 juli 2025.

De gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de stad Dendermonde dateert van 17 juli 2025. Die beslissing maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepsschrift d.d. 28 juli 2025 werd bijgevolg tijdig ingediend en is **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 beslissing

De stad Dendermonde heeft de hierboven vermelde aanvraag van verzoeker d.d. 1 juli 2025 afgewezen omwille van de volgende overwegingen:

“Navolgend op uw vraag van 1/7/2025 tot afschrift/kopie van bepaalde stukken in het kader van de openbaarheid van bestuur [...] bezorgen wij u documenten die u kan downloaden via: [...] (opgelet, deze downloadlink is beperkt beschikbaar). Voor de volledigheid en de goede orde bezorg ik u ook een kort chronologisch overzicht van de verschillende infomomenten en -vergaderingen die al plaatsvonden en waarbij er reeds aanzienlijke informatie werd overgemaakt.

Op 26/5 werd er een informatiemoment georganiseerd. Hierover bezorgen wij u volgende stukken:

- *Verslag infomoment*
- *PowerPointpresentatie kerntakendebat*

Op 2/6 vond de raadscommissie algemeen beleid plaats. Via de downloadlink bezorgen we u :

- De getoonde PowerPointpresentatie
- Het verslag van de raadscommissie

Op 10/6 vond de gemeenteraad, respectievelijk de raad voor maatschappelijk welzijn plaats. Via de downloadlink kan u het volgende vinden:

- De besluiten van de RMW:
 - Marktbevraging via de procedure van dialoog voor de dienstencheque-activiteiten
 - Marktbevraging via dialoogprocedure voor het beheer over en de organisatie van het kinderdagverblijf
 - Marktbevraging via de procedure van concessiedialoog voor het beheer over en de organisatie van de centrale keuken
 - Overheidsopdracht voor de aanneming van diensten met toepassing van concurrentiegericht dialoog - schoonmaak administratieve gebouwen en scholen.
 - Jaarrekening 2024 - vaststelling deel OCMW
- Het besluit van de GR:
 - Overheidsopdracht voor de aanneming van diensten met toepassing van concurrentiegericht dialoog - schoonmaak administratieve gebouwen en scholen
 - Jaarrekening 2024 - vaststelling deel stad
- De jaarrekening 2024 stad en OCMW.

Op 19/6 ging het CPBW-BOC door, daar werden volgende stukken reeds overgemaakt (en hier nogmaals in de bijlage, voor de volledigheid):

- De getoonde PowerPointpresentatie
- De raadsbesluiten de dato 10/6 (zie supra)
- De selectieleidraad concessie 'uitbating keuken'
- De selectieleidraad 'Overname Dienstencheque-activiteiten'
- De selectieleidraad 'Overname diensten Kinderdagverblijf De Kleine Kroon'
- De selectieleidraad 'Overheidsopdracht: Schoonmaak administratieve gebouwen en scholen'
- Het verslag CPBW-BOC

Met betrekking tot uw vraag tot kopie van het raadsbesluit dd. 10/6/2025 "Opdrachtcentrale – lidmaatschap – goedkeuring", kunnen wij u dit bezorgen in het kader van openbaarheid van bestuur, doch menen wij dat deze opvraging geen verband houdt met het kerntakendebat. U vindt dit document ook via de downloadlink.

De overige, door u opgevraagde stukken, kunnen na gedegen overweging, niet overgemaakt worden gezien de openbaarmaking van deze stukken enerzijds op gespannen voet komen te staan met een hoger belang: zijnde de financiële en economische belangen van het lokaal bestuur, anderzijds betrekking hebben op interne communicatie. Deze uitzonderingsgronden zijn verankerd in artikel II. 35 Bestuursdecreet:

"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:

1° een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties;
(...)"

en artikel II.33, 3° Bestuursdecreet:

“Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel 11.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

(...)

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

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker neemt geen genoegen met de hierboven vermelde beslissing van de stad Dendermonde en diende op 28 juli 2025 het volgende beroepschrift in:

“Met dit schrijven wensen wij in beroep te gaan tegen de beslissing van de stad Dendermonde om slechts een deel van de gevraagde stukken openbaar te maken. De stad motiveert dat de door ons opgevraagde stukken, na gedegen overweging, niet overgemaakt worden gezien de openbaarmaking van deze stukken enerzijds op gespannen voet komen te staan met een hoger belang: zijnde de financiële en economische belangen van het lokaal bestuur, en anderzijds betrekking hebben op interne communicatie. Men steunt hiervoor op de artikelen 11.35, 1° en 11.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Schending Grondwet en motiveringsplicht

Het is volgens ons echter zo dat artikel 32 van de Grondwet het volgende bepaalt: “Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.” Het Grondwettelijk Hof heeft uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert, afgeleid dat de grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd. (eigen onderlijning) (Zie arrest van het Grondwettelijk Hof van 9 maart 2023 nr. 39/2023, overweging B.9.6)

Bovendien moet elk beroep op een uitzonderingsbepaling concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan op zich de grondslag vormen om aan een bestuurde de openbaarheid van bestuur te weigeren. (eigen onderlijning) (Zie arrest nr. 261.717 van 12 december 2024 van de Raad van State, overweging 10). Dit is echter wat de stad Dendermonde hier net doet. Men neemt de uitzonderingsgrond om de openbaarheid van bestuur te weigeren terwijl de Raad van State hier duidelijk over is dat dit niet kan. Er moet namelijk concreet gemotiveerd worden met verwijzing naar de specifieke gegevens eigen aan de zaak. Dit is wat ontbreekt in de motivering van de stad Dendermonde.

Tenslotte verplichten de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen de overheid ertoe de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen en dit op een afdoende wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen in rechte. (Zie arrest nr. 259.127 van 14 maart 2024 van de Raad van State, overweging 14). Het is duidelijk dat de beslissing van de stad Dendermonde niet afdoende is noch dat de motivering pertinent is.

Belang openbaarheid primeert omwille van klachtentoezicht

Los van het feit dat de motivering niet afdoende is en dat de opgevraagde stukken dus vrijgegeven moeten worden, zijn de uitzonderingsgronden waarop men zich beroept in deze bovendien niet mogelijk en kunnen dus niet gemotiveerd worden.

Het belang van de openbaarheid primeert in deze case namelijk ten opzichte van de genoemde uitzonderingsgronden. De Grondwet bepaalt immers dat er een toezichthoudende overheid moet zijn om te beletten dat o.a. gemeentelijke instellingen de wet zouden schenden of dat het algemeen belang zou worden geschaad. In Vlaanderen heeft men ervoor gekozen om het toezicht af te bouwen en te beperken tot een "klachtentoezicht". Het ambtshalve opvragen van besluiten door de toezichthoudende overheid gebeurt quasi nooit en het goedkeuringstoezicht werd volledig geschrapt, waardoor in de feiten enkel nog het klachtentoezicht overblijft.

Door ervoor te kiezen dat het toezicht beperkt wordt tot een klachtentoezicht gaat de toezichthoudende overheid in Vlaanderen er vanuit dat het de burgers en organisaties zijn die de toezichthoudende overheid via een klacht zullen waarschuwen indien men denkt dat een gemeentelijke instelling de wet of het algemeen belang zou schenden. Om deze taak tot een goed einde te kunnen brengen moet dan ook alle informatie voorhanden zijn waardoor het belang van de openbaarheid primeert omdat er anders geen Grondwettelijk toezicht in Vlaanderen kan gebeuren. Hoe kunnen burgers en organisaties klachten bij de toezichthoudende overheid indienen bij een vermoeden van een schending van het algemeen belang zonder de nodige documenten te kunnen raadplegen?

Door de omvorming van het toezicht bij de lokale besturen naar een klachtentoezicht moet het belang van de openbaarheid net ruimer in plaats van enger geïnterpreteerd worden. Indien men dit niet doet is het toezicht een lege doos wat een schending inhoudt van het Grondwettelijk beginsel dat er toezicht moet zijn.

Uitzondering II.33, 3° niet geldig

De stad Dendermonde beroept zich op artikel II.33 3° van het Bestuursdecreet:

"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."

In de memorie van toelichting bij het Ontwerp van Bestuursdecreet staat duidelijk onder artikel II.33 dat de uitzonderingen alleen kunnen ingeroepen worden als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. 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.

Wij menen dat de openbaarmaking van de gevraagde informatie het openbaar belang dient. Het gaat er immers over om te kunnen verifiëren of er geen wet overtreden wordt of als het algemeen belang niet wordt geschaad. Dit is duidelijk in het belang van de gemeenschap, bovendien is het privatiseren van openbare diensten een groot maatschappelijk issue. Het gaat immers over 160 gezinnen (cijfer van stad Dendermonde) die op een wachtlijst staan voor poetshulp (thuiszorg). Het afstoten van de poetshulpen zal de wachtlijsten niet verminderen, maar net vergroten. Hierdoor zullen burgers die hulpbehoevend zijn

minder lang, of niet meer, zelfstandig thuis kunnen wonen waardoor er een druk zal komen op de wachtlijsten in woonzorgcentra. Bovendien zal het doorsturen van deze personen naar woonzorgcentra een bijkomende financiële last vormen voor het OCMW van Dendermonde.

Ook het privatiseren van de kinderopvang is een groot maatschappelijk probleem, zeker als men weet dat er nood is aan 500 bijkomende plaatsen (cijfer van de stad Dendermonde). Het afstoten zal het probleem van de opvangcapaciteit niet wegnemen, maar net groter maken. Een tekort aan kinderopvangplaatsen is niet enkel problematisch voor de getroffen gezinnen, maar ook voor de bedrijven en organisaties waar die (groot)ouders werken.

Uitzondering II.35, 1° niet geldig

Tenslotte steunt de stad Dendermonde ook op artikel II.35 1° van het Bestuursdecreet:

“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:

*1° een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties;
(...)”*

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van Bestuursdecreet staat bij artikel II.35 o.a. het volgende: “De in dit artikel opgenomen uitzonderingsgronden hebben alle een relatief karakter, dit wil zeggen dat de hieronder vermelde belangen dienen afgewogen te worden tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend, (...). De belangen die beschermd worden zijn maar beschermenswaardig voor zover de openbaarmaking schade aan een bepaald belang toebrengt (...) Via een afwegingsproces moet duidelijk worden dat het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking.”

Zoals hierboven reeds werd uiteengezet werden de belangen niet afgewogen waardoor men zich niet kan beroepen op de uitzonderingsgrond. Men kan immers enkel de uitzonderingsgrond inroepen indien het belang ook afgewogen werd. Een afwegingsproces ontbreekt volledig, waardoor men niet kan beweren dat het belang dat men wil beschermen zwaarder doorweegt dan het algemeen belang dat gebaat is met de openbaarmaking.

De memorie gaat onder punt 1° nog verder: “Deze uitzondering moet het beleid of de beleidsintenties van de instanties (algemeen belang) en de economische, financiële en commerciële belangen van alle instanties die onder de bevoegdheid van de gehele Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen. Deze uitzonderingsgrond beschermt onder andere de economische activiteiten van de investeringsmaatschappijen.” Het is voor ons een raadsel welke risico's van speculatieve daden er verbonden zijn aan het opvragen van financiële analyses, voorbereidende stukken of personeelsplannen van een kinderdagverblijf? Bovendien is de stad noch het OCMW van Dendermonde een investeringsmaatschappij.

Ook het laatste stuk van de memorie onder punt 1° is duidelijk: “De decreetgever achtte een verdere beperking van deze uitzonderingsgrond niet nodig, gelet op de belangenafweging die voor het inroepen van deze uitzonderingsgrond verplicht is. Door deze belangenafweging zijn het immers alleen maar fundamentele belangen van de overheid die kunnen opwegen tegen de openbaarmaking en bijgevolg beschermd kunnen worden.” Nogmaals is het duidelijk dat men zich op deze uitzonderingsgrond niet kan

beroepen omdat er geen belangenafweging werd gedaan. De memorie is hier heel duidelijk in: "gelet op de belangenafweging die voor het inroepen van deze uitzonderingsgrond verplicht is." (eigen onderlijning).

Omwille van al het bovenstaande is het duidelijk dat de stad en het OCMW van Dendermonde wel tegemoet moet komen aan onze vraag tot openbaarmaking van de gevraagde voorbereidende stukken, financiële analyses, personeelsplannen,"

3. Toelichting door de stad Dendermonde

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie de stad Dendermonde ter zake om een reactie gevraagd. De stad Dendermonde maakte aan de beroepsinstantie vervolgens op 4 augustus 2025 een aantal documenten over en bezorgde haar daarbij de volgende toelichting:

"Deze punten op de raad voor maatschappelijk welzijn en de gemeenteraad kaderen in de beslissing van het stadsbestuur om dienstverlening over te dragen aan de private markt. Het betreffen vier diensten waarvoor een dialoogprocedure wordt opgestart m.n. dienstencheque-activiteiten, beheer en organisatie van het kinderdagverblijf, beheer en organisatie van de centrale keuken en concessie voor schoonmaak van administratieve gebouwen en scholen.

Op de gemeenteraad en raad voor maatschappelijk welzijn werden de desbetreffende selectieleidraden voor deze procedures ter goedkeuring voorgelegd. Zowel het besluit van gemeenteraad en raad voor maatschappelijk welzijn als de respectievelijke selectieleidraad geven een motivering van deze beslissingen waarbij de financiële aspecten ook in het ontwerpbesluit worden aangehaald. Deze besluiten samen met de selectieleidraden zijn toegankelijk en dus ter beschikking van de aanvrager. De aanvrager heeft aldus kennis van de volledig inhoud van de punten op de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn.

Wat betreft zijn vraag tot voorbereidende stukken, financiële analyse, personeelsplannen... werd het volgende nog bijkomend bezorgd aan de aanvrager:

- *Verslag infomoment*
- *PowerPointpresentatie kerntakendebat*
- *De getoonde PowerPointpresentatie op de raadscommissie van 2/6/2025*
- *Het verslag van de raadscommissie dd. 2/6/2025*
- *De jaarrekening 2024 stad en OCMW.*
- *Het verslag CPBW-BOC dd. 19/6/2025.*

Naast deze documenten beschikt de administratie over nog een aantal stukken die als voorbereidende stukken beschouwd kunnen worden doch waarvan wij menen dat deze onder de uitzonderingsgronden van het Bestuursdecreet vallen zoals ook werd meegegeven aan verzoeker. Wij beroepen ons hierbij op artikel II. 35 Bestuursdecreet: "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: 1° een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties; (...)"

én artikel II.33, 3° Bestuursdecreet:

"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.”

Wij maken u in bijlage een aantal stukken over die o.i. kunnen beschouwd worden als voorbereidende documenten doch waar wij ons menen te kunnen beroepen op de hierboven weergegeven uitzonderingen op de openbaarheid die wij onder nog bijkomend motiveren:

- *Nota [REDACTED] inzake motivering keuze dialoogprocedures: Het betreft hier een nota waarbij wordt omschreven welke werkwijze wordt geadviseerd voor de te volgen procedures. Gezien het een juridisch advies betreft menen wij dat het tegen de belangen van de stad ingaat om dit advies breed te delen. (1)*

- *Documenten van dienstverleners waarmee informeel in gesprek werd gegaan teneinde de markt te bevragen – dit betreffen stukken die ons in vertrouwen en informeel werden bezorgd en die gegevens van derde bevatten:*

- *PowerPoint Aramark (keuken) (2)*

- *PowerPoint Familiehulp VZW (dienstencheques) (3)*

- *Er werden naar aanloop van de beslissing door de bestuursorganen voorbereidende nota's en PowerPoint 's opgemaakt door de administratie teneinde het bestuur te begeleiden in het debat en haar beslissing. Dit betreft echter interne communicatie. Deze powerpoint's en nota's bevatten veel informatie die ons inziens niet onder de openbaarheid kan vallen. Het betreffen interne werkdocumenten die niet formeel gevalideerd werden. Bovendien zijn dit voorbereidende stukken die uiteindelijk geresulteerd hebben tot de documenten die werden opgemaakt voor de gemeenteraad en raad voor maatschappelijk welzijn dd. 10.06.2025. Het zijn dan ook deze laatste stukken die de enige gefinaliseerde stukken zijn die de correcte informatie bevatten over de uiteindelijke beslissing. Zo bevatten de PowerPoint en nota's gegevens van derden die geconsulteerd werden in een marktbevraging.*

Daarnaast worden ook een reeks gedetailleerdere financiële cijfers meegegeven. Wanneer deze openbaar worden gemaakt kan dit de dialoogprocedures die thans worden gevoerd verstoren. Immers zou dit potentieel financiële inzichten en kennis kunnen geven aan inschrijvers die indruisen tegen de belangen van de stad of het OCMW. De inschrijvers zouden aan de hand van de inhoud van deze stukken immers belangrijke bijkomende kennis en inzichten kunnen vergaren waarop zij hun voorstellen zouden maken. Zo kan het hen inzicht geven in de grootorde van concurrentie op de markt, problemen waarmee het bestuur geconfronteerd wordt in deze sectoren alsook een duidelijk zicht op de huidige exploitatiecijfers en de berekeningen rond mogelijke besparing. Dit kan allemaal een ongewenste invloed hebben op de offertes van de kandidaten die op dat ogenblik een grotere voorkennis krijgen dan door de overheid gewenst en waardoor haar economische/financiële belangen in het gedrang kunnen komen.

- *PowerPoint dd. 2.02.2025 kinderdagverblijf (4)*

- *Nota kinderdagverblijf dd. 5.05.2025 (5)*

- *PowerPoint thuiszorg dd. 31.1.2025 (6)*

- *PowerPoint poetshulp met dienstencheques dd. 21.3.2025 (7)*

- *Nota poetshulp met dienstencheques dd. 21.3.2025 (8)*

- *Powerpoint schoonmaak dd. 2.2.2025 (9)*

- *Powerpoint keuken dd. 2.2.2025 (10)*

- *Powerpoint kerntakendebat 16.12.2024 (11)*

Wij menen aldus dat gelet op wat supra geschetst wordt de belangen van de stad en het OCMW wel degelijk zouden kunnen worden geschaad wanneer de informatie uit deze stukken openbaar zou worden. Dit voornamelijk nu de stukken voorbereidend zijn en zeker niet steeds de uiteindelijke gevalideerde informatie/beslissing bevatten. Daarnaast bevatten de stukken ook overwegingen waarvan het niet in het belang van de stad/het OCMW is dat deze gekend zouden zijn door de private markt die kan inschrijven op de selectieleidraden.

De weigering van deze specifieke stukken beperkt volgens ons de mogelijkheid tot toezicht niet. Aan verzoeker werden immers wel degelijk stukken overgemaakt omtrent de voorbereidingen van de kwestieuze punten zoals onder meer de PowerPoint van de raadscommissie en de voorbereiding van de infomomenten. Deze maken toezicht op de taak van de overheid in casu wel degelijk mogelijk. Het op een correcte wijze kunnen voeren van de dialoogprocedures zonder dat één van de indieners beschikt over informatie/voorkennis die tot een verstoorde aanbestedingsprocedure valt onder de uitzonderingsgrond voorzien in artikel II.35 1° en 3° van het Bestuursdecreet.

Verzoeker haalt in zijn beroep volgende aan: "Hoe kunnen burgers en organisaties klachten bij de toezichthoudende overheid indienen bij een vermoeden van een schending van het algemeen belang zonder de nodige documenten te kunnen raadplegen?" Via de pers mochten wij op 9.07.2025 vernemen dat vakbond ACOD (in wiens naam het beroep door verzoeker wordt ingediend) klacht zou hebben neergelegd bij het agentschap binnenlands bestuur omtrent het plan om de betrokken diensten 'af te stoten'. Op heden hebben wij nog geen kennis van de inhoud van deze klacht. Echter heeft verzoeker de bijkomende stukken dus ook niet nodig voor zijn klacht bij de toezichthoudende overheid nu deze al werd ingediend.

Daarnaast lezen wij in het beroep nog een aantal inhoudelijke opmerkingen op de kwestieuze beslissingen. Deze houden volgens ons geen verband met de ingeroepen openbaarheid doch wel met de grond van de beslissing waarvoor uw beroepsinstantie niet bevoegd is. Samengevat menen wij dus voldaan te hebben aan onze verplichtingen in het kader van de openbaarheid van bestuur en alle stukken te hebben overgemaakt die verband houden met de aangehaalde beslissingen van 10 juni 2025 en die onderhevig zijn aan de openbaarheid."

Op 21 augustus 2025 gaf de stad Dendermonde aan de beroepsinstantie nog een bijkomende toelichting waarbij zij een tijdslijnoverzicht bezorgde en nog enkele stukken overmaakte:

"Teneinde deze opdracht (het kerntakendebat zoals vooropgesteld in het bestuursakkoord) uit te voeren werd een beleidsgroep opgericht bestaande uit de collegeleden en het MAT. Op de beleidsgroep van 16 december 2024 werd een presentatie (stuk 11 dat u reeds werd overgemaakt) gegeven rond het kerntakendebat met toelichting van een aantal sectoren m.n.:

- Thuiszorg
- Centrale keuken
- Kinderopvang
- Buitenschoolse opvang
- Onderwijs

Vanuit deze presentatie werden vervolgoopdrachten gegeven aan de administratie rond welke kerntaken verder onderzocht moesten worden tegen de tweedaagse van het college en het MAT (2 en 3 februari). Voor iedere te onderzoeken kerntaak werden trekkers aangewezen. Deze trekkersrol was steeds een combinatie

tussen een lid van het MAT en een ander lid van de administratie die beschikt over de nodige expertise in het specifieke domein.

Naar aanleiding van de vervolgoopdrachten die werden gegeven vonden er door de trekkers informele gesprekken plaats met private spelers in het kader van marktverkenning. Deze gesprekken waren noodzakelijk om de administratie de nodige inzichten te verschaffen in de werking van de private markt en hun mogelijkheden. De diverse trekkers binnen de administratie hielden hiervan eigen notities bij en bundelden hun bevindingen in de presentaties voor de tweedaagse. Van sommige spelers op de markt ontving het bestuur ook nog een extra toelichting per powerpoint, vb. Aramark en Familiehulp.

Op 2 en 3 februari 2025 zat de beleidsgroep opnieuw samen en werd het tot dan bekomen resultaat van het onderzoek van de diverse taken besproken aan de hand van diverse powerpoints (stukken 9 – 10 – 4 – 3 al overgemaakt) . Deze powerpoints geven telkens de AS IS toestand als ook de mogelijke TO BE weer. Hieruit vloeiden opnieuw een aantal opdrachten voort m.n.:

- Centrale keuken – informele beslissing om uit te besteden met opdracht tot verder onderzoek
- Thuiszorg – informele beslissing om enkel poetshulp met dienstencheques uit te besteden met opdracht tot verder onderzoek
- Kinderdagverblijf – nog verder onderzoek nodig alvorens beslissing tot uitbesteding
- Onderwijs – besluit om dit te behouden en niet verder te onderzoeken

Er werd beslist om verdere bijstand te vragen aan ■■■. Op 18 maart 2025 vond een startoverleg plaats met het kantoor waarop door de stad de stand van zaken werd toegelicht en een aantal vragen werden besproken omtrent besluitvormingen en bevoegdheden, personeel, communicatie en overheidsopdrachten. (geen neerslag van). Op de beleidsgroep van 21 maart 2025 werd een presentatie gegeven omtrent het resultaat van verder onderzoek omtrent de dienstencheques met bijhorende nota. (stukken 7 en 8 al overgemaakt). Op 23 april 2025 werd aan de beleidsgroep toelichting gegeven door ■■■ aan de hand van een vertrouwelijke nota (nieuw bijgevoegd stuk).

In april 2025 vonden er door de administratie bovendien ook nog diverse bijkomende gesprekken plaats met diverse partijen. Deze gesprekken werden gevoerd door de verschillende trekkers. Deze gesprekken bestonden in verdere marktverkenning naar aanloop van definitieve beslissingen. Ook werden er contacten gelegd met VVSG en andere steden en gemeenten, met Jurplus voor het bevragen van een aantal zaken en werden ook verder gesprekken gevoerd met ■■■ om een aantal topics verder uit te klaren. Concreet werden volgende gesprekken gevoerd in het kader van een marktverkenning:

Keuken:

Kunnig: 13/1/25

Aramark 22/1/25

(Sodexo: gaven in aug 2024 al aan dat ze interesse hadden – begin 2025 geen echt marktverkenningsgesprek meer gedaan met hen)

Schoonmaak:

Wase werkplaats 25/4/25

Telefonisch – eind april Groep Intro

*Mo-Clean
Compaan
Vlotter*

Kinderdagverblijf:

*9 april: KDV Zonneschijn
9 april: Infano
21 januari & 10 april: i-mens
29 april: Ferm*

Poetshulp met dienstencheque:

*7 maart: i-mens
3 april: familiehelp*

Het mailverkeer en de verslagen van medewerkers omtrent dit verder onderzoek zitten zeer verspreid doch de conclusie van deze diverse gesprekken werd wel meegenomen naar de volgende beleidsgroepen en dus opgenomen in de PowerPoint die u al ter beschikking gesteld werden. Op 5 mei 2025 vond een nieuwe beleidsgroep plaats waar nog nader werd ingegaan op het kinderdagverblijf (stuk 5 al overgemaakt). Uiteindelijk werd op de beleidsgroep van 16 mei 2025 finaal het plan van aanpak besproken en een aantal openstaande vragen rond sociaal-juridische, personeel, nazorgtraject en communicatie. Hiertoe werd ook een nota opgesteld door [REDACTED]. (stuk 1 al overgemaakt).

Op donderdag 22 mei 2025 werden door de administratie de diverse punten geagendeerd voor het college en vast bureau van 26 mei 2025 met oog op agendering voor de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn op 10 juni 2025. Naar aanleiding van deze agendering werden op 23 mei de diverse teamcoaches van de betrokken teams reeds persoonlijk ingelicht door de algemeen directeur wnd. en de burgemeester. Naderhand werd, na de beslissing van het college van 26 mei tot agendering op de gemeenteraad, volgende communicatie gevoerd in onderstaande volgorde:

*Vakbond
Betrokken teams
Fractieiders
Gemeenteraadsleden
Personeel
Pers*

Van deze communicatie heeft de vakbond kennis. De vakbond werd tijdens een extra BOC ook nog bijkomend ingelicht. Ook tijdens het BOC van 19 juni 2025 werden de vakbonden nogmaals uitvoerig ingelicht omtrent het verloop van de dialoogprocedures. Deze stukken zijn de klager bekend.

Verduidelijking overheidsopdrachtenprocedure waarvoor gekozen werd: De dialoogprocedures. Elke dialoogprocedure bestaat uit 3 stappen:

Stap 1: selectie

Geïnteresseerde partijen melden zich aan. Het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau kiezen, volgens de regels in de selectieleidraad, welke kandidaten mogen deelnemen aan de dialooggesprekken.

Stap 2: gesprekken (dialoog)

De geselecteerde kandidaten doen mee aan 1 of meerdere vertrouwelijke, individuele gesprekken. Zij ontvangen vooraf een dialoognota met uitleg over hoe de gesprekken zullen verlopen en de voorlopige scope van de opdrachten. Na deze fase wordt het bestek opgesteld, de definitieve beschrijving van de opdracht.

Stap 3: offertes & gunning

Alle kandidaten die de dialoog hebben afgerond, worden uitgenodigd om een offerte in te dienen op basis van het bestek. De offertes worden beoordeeld. Aan de beste kandidaat-inschrijver wordt de opdracht gegund door het college van burgemeester en schepenen of het vast bureau.

Waar staan we nu?

Op woensdag 11 juni en donderdag 12 juni 2025 werden de 4 opdrachten gepubliceerd. Kandidaatstellingen waren mogelijk tot donderdag 17 juli 2025. We ontvingen voor elk van de opdrachten meerdere kandidaturen. Deze zijn beoordeeld op basis van de selectieleidraad. Voor elke procedure zijn er meerdere kandidaten geselecteerd die doorgaan naar de dialooffase:

Keuken: 5 kandidaten

Kinderdagverblijf De Kleine Kroon: 4 kandidaten

Poetshulp via dienstencheques: 5 kandidaten

Schoonmaak administratieve gebouwen: 2 kandidaten

Vervolgtiming

De volgende maanden houden we intensieve dialooggesprekken met de geselecteerde kandidaten om te komen tot een kwalitatief bestek waarop de deelnemers aan de dialoog een offertevoorstel kunnen indienen."

De beroepsinstantie heeft echter nog vastgesteld dat de stad Dendermonde haar geen nadere toelichting of documenten bezorgde in verband met verzoekers vraag naar het dossier omtrent de toetreding tot de Opdrachtencentrale vzw. Op 26 augustus 2025 heeft de stad Dendermonde de beroepsinstantie vervolgens nog de betreffende dossierstukken overgemaakt en bezorgde zij haar daarbij nog de volgende reactie:

"Care Talents, het interimkantoor waarmee wij een overeenkomst hebben voor het aanleveren van zorgkundigen informeerde ons van het bestaan van Opdrachtencentrale VZW. De dienst heeft dan de informatiebrochure hieromtrent doorgenomen en op basis daarvan het gemeenteraadsdossier en de toetreding voorbereid. Er zijn geen andere stukken hieromtrent. Deze vallen volgens ons onder de openbaarheid en kunnen overgemaakt worden aan de klager. Deze werden in eerste instantie niet overgemaakt nu bij de originele vraag alle stukken rond het kerntakendebat verzameld werden en deze beslissing hier eigenlijk los van staat. Hierdoor werd deze originele vraag van de klager vermoedelijk over het hoofd gezien waarvoor onze excuses."

Wat betreft de collegebeslissingen inzake de door verzoeker gevraagde dossiers die volgens de stad Dendermonde betrekking hebben op het kerntakendebat, verduidelijkte de stad Dendermonde op vraag van

de beroepsinstantie daarbij nog: *“CBS en VB beslissingen 26 mei 2025: na navraag blijkt dat ook deze documenten nog niet werden overgemaakt. Er is uiteraard geen bezwaar dat deze alsnog worden overgemaakt.”*

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vast dat de beslissingen waaromtrent verzoeker in zijn oorspronkelijke aanvraag het dossier opvroeg, kaderen in een ruimer kerntakendebat dat het stads- en OCMW-bestuur van Dendermonde voerde in de maanden voorafgaand aan die besluitvorming, waarbij beide besturen op zoek zijn gegaan naar een herdachte en meer efficiënte organisatie van hun dienstverlening met het oog op de noden van de burger enerzijds en een mogelijke samenwerking met externe partners anderzijds.

De stad en het OCMW Dendermonde hebben daarbij besloten om een traject op te starten om bepaalde activiteiten te privatiseren. Het OCMW besliste in dit verband op 10 juni 2025 om een marktbevraging via dialoog te organiseren voor het beheer over en de organisatie van het kinderdagverblijf en voor de dienstencheque-activiteiten (poetshulp). Daarnaast besliste het OCMW eveneens op 10 juni 2025 om een bevraging te houden via concessiedialoog voor het beheer over en de organisatie van de centrale keuken en via concurrentiegericht dialoog over de schoonmaak administratieve gebouwen en scholen, waarbij dit laatste een gezamenlijke opdracht betreft van zowel het OCMW als de stad, die hieromtrent eveneens op 10 juni 2025 een beslissing nam.

Op 10 juni 2025 besliste de stad Dendermonde bovendien om toe te treden tot de Opdrachtencentrale vzw, die als aankoopcentrale instaat voor contracten inzake schoonmaak, ongediertebestrijding, medisch materiaal, reinigingsmateriaal, kantoor, ICT hardware, maaltijdcheques enz. Volgens de stad Dendermonde staat die toetreding evenwel los van het hoger vermeldde kerntakendebat.

De stad Dendermonde bezorgde verzoeker naar aanleiding van zijn aanvraag op 17 juli 2025 een (behoorlijk) aantal documenten die betrekking hebben op deze zes dossiers. Bepaalde documenten konden volgens de stad Dendermonde echter niet worden bezorgd. In haar reactie ten aanzien van de beroepsinstantie d.d. 4 en 21 augustus 2025 verduidelijkte de stad welke documenten volgens haar niet konden worden vrijgegeven:

- De vertrouwelijke nota van ■■■ d.d. 16 april en de nota van het advocatenkantoor inzake de motivering omtrent de keuze van de dialoogprocedures
- Documenten van dienstverleners waarmee informeel in gesprek werd gegaan teneinde de markt te bevragen
- Voorbereidende nota's en PowerPoint's opgemaakt door de administratie teneinde het bestuur te begeleiden in het debat en haar beslissing

Het gaat hierbij volgens de stad Dendermonde om voorbereidende stukken zoals door verzoeker bedoeld in zijn oorspronkelijke aanvraag en waarvan de openbaarmaking volgens haar dient te worden geweigerd in toepassing van artikelen II.33, 3° en II.35, 1° van het Bestuursdecreet.

Wat volgens de stad Dendermonde, naar aanleiding van de door verzoeker ingeleide beroepsprocedure, wel nog kan worden vrijgegeven, zijn de door hem opgevraagde collegebeslissingen en beslissingen van het vast bureau betreffende de dossiers die betrekking hebben op het kerntakendebat, alsook het dossier betreffende de beslissing van de gemeenteraad d.d. 10 juni 2025 om toe te treden tot de Opdrachtencentrale vzw.

Het komt thans toe aan de beroepsinstantie om te oordelen over het ingediende beroepsschrift.

- a) Beslissingen van het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau d.d. 26 mei 2025 betreffende de dossiers die betrekking hebben op het kerntakendebat

Op 26 mei 2025 beslisten het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau van de stad en het OCMW Dendermonde tot agendering op de gemeenteraad van de overheidsopdrachten met betrekking tot de dienstverlening die in navolging van het kerntakendebat zouden worden uitbesteed. De stad Dendermonde oordeelt dat die besluiten kunnen worden vrijgegeven en de beroepsinstantie ziet ook zelf geen uitzonderingen op de openbaarheid.

Het door verzoeker ingestelde beroep moet bijgevolg, voor wat dit onderdeel betreft, als **gegrond** worden beschouwd.

- b) Dossierstukken betreffende de beslissing van de gemeenteraad tot toetreding tot de Opdrachtencentrale vzw

Het dossier omvat, naast de gemeenteraadsbeslissing d.d. 10 juni 2025 die verzoeker reeds verkreeg, de collegebeslissing d.d. 26 mei 2025 om de toetreding tot de Opdrachtencentrale vzw te agenderen op de gemeenteraad, de aanvraag d.d. 11 juni 2025 tot toetreding tot de opdrachtencentrale en de informatiebrochure op basis waarvan werd geopteerd om tot de toetreding over te gaan. De stad Dendermonde oordeelt dat die stukken kunnen worden vrijgegeven en de beroepsinstantie ziet ook zelf geen uitzonderingen op de openbaarheid.

Het door verzoeker ingestelde beroep moet bijgevolg, voor wat dit onderdeel betreft, als **gegrond** worden beschouwd.

- c) De adviesverlening van [REDACTED] aan de stad Dendermonde

Beide nota's opgesteld door [REDACTED], waarnaar de stad Dendermonde verwijst in haar reactie ten aanzien van de beroepsinstantie, betreffen een advies aan de stad Dendermonde waarbij wordt uiteengezet welke procedures tot uitbesteding en uiteindelijk welke dialoogprocedures het meest geschikt konden blijken voor elk van de (op dat ogenblik nog) te lanceren opdrachten. De toetreding tot de Opdrachtencentrale vzw maakt daarbij geen deel uit van de adviezen. De beroepsinstantie verwijst i.c. naar de toepassing 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.

Artikel II.39 tweede lid van het Bestuursdecreet luidt als volgt: "De instanties, vermeld in artikel II.28, §1, passen bij het beoordelen van een aanvraag tot openbaarmaking ook de toepasselijke bepalingen van wetten, decreten of ordonnances toe, in de mate dat ze de openbaarmaking van bestuursdocumenten verbieden of beperken op gronden die tot de bevoegdheid van de federale overheid of van andere gemeenschappen of gewesten behoren."

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. Dit artikel uit het Strafwetboek is van toepassing ten aanzien van advocaten. Het gaat hier bijgevolg om de wettelijke verankering van het beroepsgeheim van advocaten.

De beroepsinstantie kan hierbij onmogelijk omheen aan de vaststelling dat het belang van voornoemd beroepsgeheim van advocaten t.a.v. het principe van de openbaarheid van bestuur, uitdrukkelijk werd bevestigd in het arrest nr. 202.966 van de Raad van State d.d. 15 april 2010. Vooreerst stelt de Raad van State dat artikel 1 van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat deze van toepassing is “op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt”. Daaruit volgt dat deze uitzondering op de openbaarheid van bestuur niet beperkt is tot aanvragen met toepassing van de wet van 11 april 1994 zelf, maar dat zij van toepassing is op alle regelingen inzake de openbaarheid van bestuur.

De Raad van State heeft de toepassing van artikel 6 §2 2° van de wet van 11 april 1994 heel expliciet bijgetreden. Zij heeft in het aangehaalde arrest uitdrukkelijk gesteld dat de geheimhoudingsplicht erop gericht is om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat, door de waarborg dat alles wat wordt besproken, vertrouwelijk blijft, en niet ter kennis kan komen van derden. Het beroepsgeheim is er om de vertrouwelijkheid te beschermen en niet omgekeerd. De beroepsinstantie kan en mag zich dan ook niet afvragen of een overheidsinstantie afbreuk zou doen aan het beroepsgeheim van haar raadsman, en of zij de vertrouwensrelatie met deze zou schenden. De beroepsinstantie dient daarentegen na te gaan of de vertrouwelijkheid, waar een bestuursinstantie kan van genieten in haar overleg met een advocaat, moet wijken voor het beginsel van de openbaarheid van bestuur. De Raad van State heeft daar in vermeld arrest ontkennend op geantwoord.

De Raad van State heeft in voormeld arrest voorts ter ondersteuning aangehaald dat het Hof van Justitie van de Europese Unie ook voorrang geeft aan de vertrouwelijkheid van de briefwisseling tussen advocaat en cliënt op het recht van de Commissie om de overlegging te eisen van alle documenten die zij noodzakelijk acht om overtredingen op de verdragsbepalingen betreffende mededinging op te sporen (HvJ 155/79, AM&S Europe Ltd., Jur. 1982, 1575). Ook daaruit leidt de beroepsinstantie af dat de vertrouwelijke aard van dergelijke briefwisseling zwaarder weegt dan het beginsel van openbaarheid van bestuur.

Ook het Grondwettelijk Hof heeft overigens in dezelfde zin geoordeeld, waar het oordeelde dat de regel van het beroepsgeheim van een advocaat niet moet wijken voor de noodzaak van toezicht op misbruiken van het stelsel van collectieve schuldregeling (GwH 3 mei 2000, nr. 46/2000, R.W. 2000-01, 506, noot E. DIRIX; GwH 14 juni 2006, nr. 100/2006), voor de handhaving van de absolute onpartijdigheid van de curator (GwH 24 maart 2004, nr. 50/2004, R.W. 2004-05, 218) of voor de bestrijding van het “witwassen” (GwH 23 januari 2008, nr. 10/2008, R.W. 2008-09, 109, noot J. STEVENS).

Toegepast op het voorliggende beroep, oordeelt de beroepsinstantie dat de schriftelijke adviezen van [REDACTED] wel degelijk vallen binnen de wettelijk beschermde vertrouwensrelatie tussen de stad Dendermonde en

haar advocaat. De schriftelijk adviezen van het advocatenkantoor mogen dan ook niet aan derden worden vrijgegeven. De beroepsinstantie is van oordeel dat, in toepassing van artikel II.39 tweede lid van het Bestuursdecreet, de door verzoeker gevraagde schriftelijke adviezen van het advocatenkantoor vallen 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 (de verstrekte adviezen) tussen cliënt (de stad Dendermonde) en de advocaat. Het vrijgeven van voormelde adviezen zou onmiskenbaar die vertrouwelijkheid ondergraven.

Het door verzoeker ingestelde beroep moet bijgevolg, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, voor dit onderdeel als **ongegrond** worden beschouwd.

d) Stukken betreffende de dossiers die betrekking hebben op het kerntakendebat

Vooreerst stelt de beroepsinstantie vast dat de stad Dendermonde verzoeker naar aanleiding van zijn aanvraag op 1 juli 2025 inmiddels een (behoorlijk) aantal documenten heeft bezorgd die betrekking hebben op de dossiers rond de beslissingen van de gemeente- en OCMW-raad d.d. 10 juni 2025. Voor het overige heeft de stad Dendermonde de aanvraag van verzoeker afgewezen met verwijzing naar de uitzonderingsgrond uit artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Volgens die 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.

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. 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 openbaarsheidsregeling 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.”

Verwijzend naar voorgaande uiteenzetting omtrent de ingeroepen uitzonderingsgrond (afscherming interne communicatie), is de beroepsinstantie van oordeel dat de stad Dendermonde zich wel degelijk heeft kunnen beroepen op deze bepaling uit artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Eens de contouren van de mogelijke

beleidsalternatieven in het kader van het kerntakendebat eind 2024 werden afgelijnd (zoals opgenomen in de PowerPointpresentatie kerntakendebat, die de stad Dendermonde aan verzoeker overmaakte), werden vervolgoedragen gegeven aan de administratie om verder onderzoek te voeren rond de wijze waarop het mogelijk afstoten van bepaalde dienstverlening tot stand zou kunnen komen. Zoals de stad Dendermonde verduidelijkt in haar reactie d.d. 21 augustus 2025, betrof het daarbij in eerste instantie een marktverkenning in de vorm van “informele gesprekken met private spelers, noodzakelijk om de administratie de nodige inzichten te verschaffen in de werking van de private markt en hun mogelijkheden.”

Het is duidelijk dat de administratie bijgevolg, op informele wijze, de markt heeft willen bevragen om zich in de mogelijkheid te kunnen stellen om zicht te krijgen op het beschikbare aanbod van en door potentiële externe partners en dit met het oog op enerzijds het behoud van een duurzame dienstverlening op maat van de noden van de burger en anderzijds op het kostenefficiënt aanbieden van de dienstverlening. Die marktbevraging, die volledig los stond van de (latere) aanbestedingsprocedures, betreft dus onder meer het informeel aftoetsten van alternatieve mogelijkheden, waarmee de administratie, samen met de betrokken dienstverstrekkers, in dialoog is getreden in een zoektocht naar een oplossing voor een concreet probleem, met name het overdragen van een specifieke dienstverlening, met behoud van de vereiste kwaliteit ervan en ten gunste van de financiële situatie van het bestuur. Verwijzend naar de toelichting van de stad Dendermonde stelt de beroepsinstantie vast dat het hier gaat om een erg intensief voortraject, waarbij juridisch advies werd ingewonnen en waarbij tussentijds werd gerapporteerd over de stand van zaken inzake de diverse raadplegingen van verschillende marktspelers, wat resulteerde in een finaal plan van aanpak dat werd geagendeerd op het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau d.d. 26 mei 2025.

De informatie die verzoeker opvraagt, die in globo betrekking heeft op zowel een (informele) consultatie van de markt als op een binnen de stad en het OCMW Dendermonde intern gevoerd debat omtrent het overdragen van bepaalde dienstverlening aan een externe partner, voldoet naar het oordeel van de beroepsinstantie aan de definitie van het begrip interne communicatie. De uitwisseling van die informatie, waaronder ook de nota's, PowerPointpresentaties en andere documenten dienen te worden begrepen die daarvan immers de uiteindelijke weerslag zijn en bijgevolg onlosmakelijk zijn verbonden met de gevoerde communicatie, is erop gericht om gezamenlijk tot een oplossing te komen door informele voorstellen en verschillende scenario's tegen elkaar af te wegen, ter voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming. Het is net dit proces, het uitwisselen en bespreken van voorstellen, ideeën of opvattingen over een in dit geval erg technisch dossier, dat de betreffende uitzonderingsgrond beoogt te beschermen. De beleidsintimiteit en het serene karakter van de - als eerder informeel te beschouwen - uitwisseling van informatie, dient i.c. dan ook in toepassing van de uitzonderingsgrond te worden gewaarborgd.

Zoals de Memorie van Toelichting ook uitdrukkelijk stipuleert, geldt de bescherming van dit belang bovendien evenzeer voor de communicatie die een overheidsinstantie voert met een externe partij – in dit geval de verschillende marktspelers die de stad en het OCMW Dendermonde hebben bevestigd in hun onderzoek naar het uitbesteden van bepaalde dienstverlening. Het doel van de 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 impliceert dat het gaat om “informatie die niet buiten de muren van een overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekend- gemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek.” (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 42 – C-619/19). 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

terecht komt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.” (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).” (Parl. St., VI. Parl., 2020-2021, nr. 780/1, 92).

De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat de stad Dendermonde wel degelijk toepassing heeft kunnen maken van de in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet vermelde uitzondering. Het door die uitzonderingsgrond beschermde belang (interne communicatie) dient evenwel te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. Verzoeker verwijst in dit verband naar het afgebouwde, grondwettelijk verankerde bestuurlijk toezicht op de lokale besturen, waardoor het voortaan de burger zelf zou moeten zijn die mogelijke onregelmatigheden signaleert aan de toezichthoudende overheid en daartoe bijgevolg over voldoende informatie dient te beschikken. De beroepsinstantie dient in dit verband echter op te merken dat verzoeker zich inmiddels tot de toezichthoudende overheid heeft gewend, zonder dat hij de inhoud van de opgevraagde documenten kende. Het is inderdaad zo dat er, in het raam van het bestuurlijk toezicht, steeds belangloos klacht kan worden ingediend bij vermoeden van een schending van de wet of het algemeen belang. De klachtindiener is er daarbij niet toe gehouden om te onderbouwen of ontegensprekelijk aan te tonen dat een handeling van het betreffende lokale bestuur effectief strijdig is met de regelgeving, het vermoeden op zich volstaat. De klachtindiener dient in dit verband met andere woorden niet over de volledige kennis van het dossier te beschikken om in te schatten of hij zich nuttig tot de toezichthoudende overheid kan wenden. Het belang van de openbaarheid van de gevraagde documenten voor verzoeker is in dat opzicht volgens het oordeel van de beroepsinstantie dan ook niet dermate groot dat het boven het belang van de bescherming van de interne communicatie van de stad en het OCMW gaat. De beroepsinstantie meent hier overigens nog aan toe te kunnen voegen dat de toezichthoudende overheid, in toepassing van artikel 331 van het decreet over het lokaal bestuur, zelf alle stukken kan opvragen die zij nodig acht in het kader van de afhandeling van een ingediende klacht.

De beroepsinstantie onderkent anderzijds een mogelijk maatschappelijk belang in de door verzoeker ingediende aanvraag. De beslissingen van de stad en het OCMW Dendermonde om de betreffende dienstverlening over te dragen aan een externe partner, kunnen een maatschappelijke weerslag hebben op de burgers van de stad Dendermonde en op haar personeel. De beroepsinstantie is echter van oordeel dat er, in de huidige fase van het dossier, daaromtrent geenszins duidelijkheid bestaat. De stad en het OCMW Dendermonde hebben pas de kandidaten geselecteerd, waarmee zij de dialoogprocedure in het kader van de aanbestedingen zullen opstarten. Dit wil bijvoorbeeld zeggen dat er momenteel allerm minst sprake is van een lastenboek, waaruit definitief kan blijken wat de stad en het OCMW Dendermonde nu concreet voor ogen hebben in het kader van de overdracht van bepaalde dienstverlening. Bovendien kunnen de stad en het OCMW Dendermonde nog steeds beslissen om af te zien van het uitbestedingsplan, bv. in geval geen van de offertes toereikend zouden blijken te zijn.

Verwijzend naar al het voorgaande, is de beroepsinstantie het oordeel toegedaan dat de belangenafweging waartoe artikel II.33 3° van het Bestuursdecreet gebiedt, niet leidt tot een beoordeling ten gunste van de openbaarmaking. De beroepsinstantie wijst er bovendien nogmaals op dat verzoeker inmiddels al een (behoorlijk) aantal documenten van de stad Dendermonde verkreeg, waaronder de betreffende besluitvorming, waaromtrent de Memorie van Toelichting betreffende het voormelde artikel duidelijk stelt: “Het essentiële element is immers de administratieve beslissing en de eventuele rechtvaardiging daarvan, niet de manier waarop die beslissing tot stand is gekomen.” Met de reeds verkregen informatie is de beroepsinstantie bijgevolg van oordeel dat verzoeker zich inmiddels voldoende in kennis heeft kunnen stellen van de stand van zaken in deze dossiers.

De beroepsinstantie sluit zich verder aan bij het standpunt van de stad Dendermonde dat bepaalde informatie uit de door verzoeker opgevraagde stukken, die als interne communicatie dient te worden gekwalificeerd, eveneens dient te worden beschouwd als vertrouwelijke informatie waarvan de openbaarmaking schade kan toebrengen aan haar financiële belangen.

Artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1 een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties. De Memorie van Toelichting verduidelijkt daaromtrent: “Deze uitzondering moet het beleid of de beleidsintenties van de instanties (algemeen belang) en de economische, financiële en commerciële belangen van alle instanties die onder de bevoegdheid van de gehele Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest vallen, beschermen tegen het risico van speculatieve daden die voorkennis van informatie kan meebrengen.” In tegenstelling tot wat verzoeker lijkt te veronderstellen, heeft die uitzonderingsgrond niet enkel betrekking op investeringsmaatschappijen maar op alle overheidsinstanties bedoeld in artikel II.28, § 1 van het Bestuursdecreet.

De opgevraagde stukken omvatten onder meer zowel financiële gegevens over de huidige werking van de betreffende diensten, als over de uitgaven die men uiteindelijk begroot als streefdoel bij een eventuele uitbesteding. Het spreekt voor zich dat die informatie in de huidige fase van de aanbestedingsprocedure – voor zover zij nog niet openbaar zou zijn omwille van bv. actieve openbaarheid, bij vrijgave ervan de financiële belangen van de stad en het OCMW Dendermonde kan schaden. Inschrijvers voor de opdracht, waarvoor de dialogen nog worden opgestart, kunnen zo kennis nemen van de door de stad en het OCMW vooropgestelde doestellingen inzake o.a. personeelskosten, exploitatiekosten enz., waardoor zij hun eigen prijszetting daarop kunnen afstemmen. Dit alles ondermijnt vanzelfsprekend de door de stad Dendermonde gevoerde dialoogprocedures en bijgevolg de financiële belangen van de stad en het OCMW Dendermonde, die ook net het uitbesteden van bepaalde dienstverlening overwegen omwille van de financiële situatie waarin zij zich bevinden.

De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat de stad Dendermonde wel degelijk toepassing heeft kunnen maken van de in artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet vermelde uitzondering. Het door die uitzonderingsgrond beschermde belang (de financiële belangen van de stad en het OCMW Dendermonde) dient evenwel te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. Voor wat betreft die belangenafweging verwijst de beroepsinstantie naar de hierboven weergegeven beoordeling van de afweging ten aanzien van het belang van de afscherming van de gevraagde interne communicatie, die zij ook hier van toepassing acht.

Het door verzoeker ingestelde beroep moet bijgevolg, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, ook voor dit onderdeel als **ongegrond** worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift van ■■■ d.d. 28 juli 2025 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege de stad Dendermonde d.d. 17 juli 2025 is ontvankelijk en deels ongegrond en deels gegrond.

Bijgevolg dient de stad Dendermonde aan verzoeker een afschrift te bezorgen van de volgende documenten:

- De beslissingen van het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau d.d. 26 mei 2025 tot agendering op de gemeenteraad van de overheidsopdrachten met betrekking tot de dienstverlening die in navolging van het kerntakendebat zouden worden uitbesteed.
- De dossierstukken betreffende de beslissing van de gemeenteraad tot toetreding tot de Opdrachtencentrale vzw, meer bepaald:
 - de collegebeslissing d.d. 26 mei 2025 om de toetreding tot de Opdrachtencentrale vzw te agenderen op de gemeenteraad
 - de aanvraag d.d. 11 juni 2025 tot toetreding tot de opdrachtencentrale
 - de informatiebrochure op basis waarvan werd geopteerd om tot de toetreding over te gaan.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel 11.44, §3, van het Bestuursdecreet).

Brussel, 28 augustus 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter