

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/2026/029

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 21 november 2025 dienden [REDACTED] (hierna: verzoekers), een verzoek in bij het Departement Omgeving, Afdeling Gebiedsontwikkeling, Omgevingsplanning en -projecten (hierna: het Departement Omgeving) om een afschrift te verlenen van de volgende bestuursdocumenten i.v.m. GRUP Landschappelijke inpassing A8:

1. alle verslagen (tot op heden) van het planteam;
2. alle verslagen (tot op heden) van de verschillende overlegfora (bestuurlijk-administratief/professionele belanghebbenden);
3. alle verslagen (tot op heden) van de projectstuurgroep;
4. alle verslagen (tot op heden) van het overleg met de werk- en stuurgroep stad Halle;
5. alle verslagen (tot op heden) van de ambtelijke werksessies met de stad Halle.

Op 18 december 2025 volgde een gedeeltelijke weigeringsbeslissing van het Departement Omgeving.

Op 14 januari 2026 dienden verzoekers beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze beslissing.

Dit beroep werd geregistreerd op 15 januari 2026.

Op 12 februari 2026 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 21 november 2025.

De in beroep aangevochten beslissing van het Departement Omgeving d.d. 18 december 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. 14 januari 2026 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

In de bestreden beslissing d.d. 18 december 2025 weigert het Departement Omgeving om in te gaan op verzoekers' vragen. De vermelde beslissing luidt als volgt (eigen onderlijning):

“Wij verwijzen naar uw vraag inzake openbaarheid van bestuur m.b.t. diverse verslagen. Een aantal documenten vindt u terug in procesnota 2 die publiek beschikbaar is (https://www.werkenaanandering.be/sites/default/files/2025-05/Mei%202025_Procesnota%20%20A8.pdf).

Wij dienen voor het overige uw aanvraag af te wijzen op basis van de volgende bepalingen van het Bestuursdecreet.

m.b.t. de verslagen (tot op heden) van het planteam:

Zoals aangegeven in de procesnota 2, worden van de werkvergaderingen geen formele verslagen opgemaakt. Voor andere verslagen wordt verwezen naar de procesnota 2.

m.b.t. de verslagen (tot op heden) van de verschillende overlegfora (bestuurlijk-administratief / professionele belanghebbenden):

art. II.36, §1, 2°: dit betreffen documenten die ook in navolgende besluitvorming en beraadslaging zullen meegenomen worden (zoals o.m. de besluitvorming van de Vlaamse Regering in het kader van het geïntegreerd planningsproces); openbaarmaking zou een serene besluitvorming mede op basis van deze documenten ondermijnen;

art. II.36, §1, 9°: de vertrouwelijkheid is nodig i.f.v. de politieke besluitvorming, aangezien deze documenten mede de basis vormen van politieke besluitvorming, zoals de standpuntbepaling van de betrokken overheidsinstanties en de elementen die daarbij in de afweging betrokken worden.

Er wordt verwezen naar procesnota 2

Voor andere verslagen wordt de openbaarmaking geweigerd op basis van:

m.b.t. de verslagen (tot op heden) van de projectstuurgroep wordt de openbaarmaking geweigerd op basis van:

art. II.36, §1, 2°: de verslagen bevatten standpunten en argumenten van actoren die het resultaat zijn van beraadslaging binnen hun organen; inzage hierin zou de achterliggende besluitvorming lam leggen. Bovendien zou openbaarmaking ertoe strekken dat binnen de projectstuurgroep niet langer de standpunten vrij kunnen worden geformuleerd. Daarnaast betreffen dit documenten die ook in navolgende besluitvorming en beraadslaging zullen meegenomen worden (zoals o.m. de besluitvorming van de Vlaamse Regering in het kader van het geïntegreerd planningsproces); openbaarmaking zou een serene besluitvorming mede op basis van deze documenten ondermijnen

art. II.36, §1, 6°: de verslagen omvatten tevens informatie omtrent de betrekkingen tussen de Vlaamse overheid en andere entiteiten en overheden; openbaarmaking hiervan zou de onderlinge verhoudingen kunnen schaden; dit m.n. doordat de besprekingen, ontdaan van hun context en interpersoonlijke dynamiek, openbaar worden en kunnen worden aangewend om de verhoudingen te schaden

art. II.36, §1, 9°: de vertrouwelijkheid is nodig i.f.v. de politieke besluitvorming, aangezien deze documenten overwegingen bevatten en de weergave zijn van besprekingen waarop politieke besluitvorming kan worden gebaseerd, zowel binnen de entiteiten die binnen de projectstuurgroep worden vertegenwoordigd, als op het niveau van de Vlaamse Regering.

m.b.t. de verslagen (tot op heden) van het overleg met de werk- en stuurgroep stad Halle wordt de openbaarmaking geweigerd op basis van:

art. II.36, §1, 2°: het betreffen dit documenten die ook in navolgende besluitvorming en beraadslaging zullen meegenomen worden (zoals o.m. de besluitvorming van de Vlaamse Regering in het kader van het geïntegreerd planningsproces en van de Stad Halle); openbaarmaking zou een serene besluitvorming mede op basis van deze documenten ondermijnen

art. II.36, §1, 9°: de vertrouwelijkheid is nodig i.f.v. de politieke besluitvorming, aangezien deze documenten overwegingen bevatten en de weergave zijn van besprekingen waarop politieke besluitvorming kan worden gebaseerd binnen de betrokken entiteiten.

m.b.t. de verslagen (tot op heden) van de ambtelijke werksessies met de stad Halle wordt de openbaarmaking geweigerd op basis van:

art. II.36, §1, 2°: het betreffen dit documenten die ook in navolgende besluitvorming en beraadslaging zullen meegenomen worden (zoals o.m. de besluitvorming van de Vlaamse Regering in het kader van het geïntegreerd planningsproces en van de Stad Halle); openbaarmaking zou een serene besluitvorming mede op basis van deze documenten ondermijnen

art. II.36, §1, 9°: de vertrouwelijkheid is nodig i.f.v. de politieke besluitvorming, aangezien deze documenten overwegingen bevatten en de weergave zijn van besprekingen waarop politieke besluitvorming kan worden gebaseerd, zowel binnen de entiteiten die binnen de projectstuurgroep worden vertegenwoordigd, als op het niveau van de Vlaamse Regering.

Na de afweging wordt vastgesteld dat het belang bij de openbaarmaking niet opweegt tegen de voornoemde beschermde belangen. Immers, in de procesnota wordt het publiek reeds geïnformeerd omtrent het gevoerde proces. Bovendien vindt de inhoud van dit verslag ook zijn weg naar de documenten die kaderen in het geïntegreerd planningsproces.”

2. Inhoud van het beroepschrift

In het beroepschrift van 14 januari 2026 geven verzoekers aan niet akkoord te kunnen gaan met het antwoord van het Departement Omgeving d.d. 18 december 2025. De argumentatie van verzoekers wordt verder beoordeeld bij de bespreking van de gegrondheid van het beroep (zie onderstaand punt).

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 16 januari 2026 contact opgenomen met het Departement Omgeving om wat meer gegevens en duiding te krijgen betreffende dit dossier.

Het Departement Omgeving heeft intussen de nodige informatie verstrekt aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het beroep.

3.1. Betreffende de verslagen van het planteam

Het Departement Omgeving heeft aan verzoekers op 18 december 2025 geantwoord dat van de werkvergaderingen geen formele verslagen werden opgemaakt. Voor andere verslagen werd verwezen naar de procesnota 2, die online beschikbaar is.

Verzoekers zijn het met deze argumentatie niet eens en betwisten het onderscheid tussen formele en informele verslagen.

De beroepsinstantie bevestigt dat in het Bestuursdecreet geen onderscheid wordt gemaakt tussen formele en informele verslagen. Niettemin kan de beroepsinstantie redelijkerwijze niet anders dan oordelen dat er geen andere verslagen van het planteam zijn opgemaakt dan hetwelk toegevoegd wordt als bijlage aan de procesnota die online beschikbaar is, nu het Departement Omgeving aan de beroepsinstantie nogmaals uitdrukkelijk bevestigde dat andere verslagen effectief onbestaande zijn.

Het beroep wordt op dit punt dan ook als **ongegrond** afgewezen.

3.2. Betreffende de verslagen van de overlegfora

De beroepsinstantie nam, wat dit punt betreft (verslagen van overlegfora) kennis van 27 documenten die door het Departement Omgeving werden bezorgd. Het Departement Omgeving weigert deze verslagen vrij te geven op grond van de artikelen II.36, §1, tweede lid, 2° en 9° van het Bestuursdecreet.

Volgens artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet (voor niet-milieu-informatie) en artikel II.36, §1, tweede lid, 2° (voor milieu-informatie) moet/kan een aanvraag tot openbaarmaking afgewezen worden als die openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van de overheidsinstanties die zijn genoemd in artikel II.28, §1 van het Bestuursdecreet.

De voormelde uitzonderingsgrond heeft tot doel om te vermijden dat een bepaalde discussie zou worden lamgelegd en in de memorie van toelichting bij dat decreetartikel is gestipuleerd dat een document of een deel ervan aan de openbaarheid moet onttrokken worden wanneer, na afweging blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof. De voormelde bepalingen moeten strikt worden geïnterpreteerd. Deze uitzondering werd dus in het leven geroepen om de eigenlijke beraadslaging zelf geheim te houden, zodat er niet mag

achterhaald kunnen worden, via de openbaarmaking van een document, wie nu precies welk standpunt heeft ingenomen bij de bespreking van een agendapunt binnen een orgaan van een overheidsinstantie.

Volgens artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet (voor niet-milieu-informatie) en artikel II.36, §1, tweede lid, 9° (voor milieu-informatie) moet een aanvraag tot openbaarmaking afgewezen worden indien het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijk karakter van de handelingen van een overheidsinstantie, als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de politieke besluitvorming. Het begrip ‘politieke besluitvorming’ moet volgens de Memorie van Toelichting bij het Bestuursdecreet strikt worden geïnterpreteerd. 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.

Daargelaten de vraag of het in casu gaat om milieu-informatie of niet, is de beroepsinstantie van oordeel dat in dit geval noch artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet (voor niet-milieu-informatie), noch artikel II.36, §1, tweede lid, 2° (voor milieu-informatie) van toepassing is. In de door verzoekers gevraagde documenten worden geen persoonlijke standpunten kenbaar gemaakt die deel zouden uitmaken van vertrouwelijke discussies. De uitzonderingsgrond die dient tot bescherming van het geheim van de beraadslaging kan hier dan ook geen toepassing vinden, temeer gelet op de vereiste strikte interpretatie van de uitzonderingen op het recht inzake openbaarheid van bestuur.

Verder is de beroepsinstantie van oordeel dat de door verzoekers gevraagde documenten niet voldoen aan de voorwaarden om beschouwd te kunnen worden als documenten waarvan de vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de politieke besluitvorming. De betrokken documenten zijn verslagen die kaderen in het project betreffende de omvorming van de A8 te Halle, doch het gaat daarbij niet om “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”, zoals bedoeld in de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet (Parl.St., VI.Parl. 2017-2018, nr. 1656/1, 65). Het gaat hier om verslagen van diverse overlegfora die weliswaar kaderen binnen het traject dat zal leiden tot een bepaalde politieke besluitvorming, maar die op zich veeleer te beschouwen zijn als gedachtewisselingen, inzichten, beoordelingen of adviezen die vanuit bepaalde invalshoeken worden bijgebracht, zonder dat het gaat om documenten waarvan de vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de politieke besluitvorming.

Na kennisname van de betrokken (27) documenten betreffende de verslagen van de overlegfora is de beroepsinstantie evenwel van oordeel dat bepaalde van deze documenten (zie verder) te beschouwen zijn als interne communicatie in de zin van artikel 33, 3° van het Bestuursdecreet, waarbij het belang van de uitzonderingsgrond primeert op het openbaar belang van de openbaarheid.

Op basis van de vermelde uitzondering op het openbaarheidsprincipe mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren:

*“Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:
(...) 3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.”*

De Memorie van Toelichting bij 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 verslagen van de overlegfora waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd zijn, zoals vermeld, gedachtewisselingen, standpunten, beoordelingen of adviezen die vanuit bepaalde invalshoeken worden bijgebracht en die niet bedoeld zijn om verspreid te worden buiten de overheidsinstantie.

Bepaalde documenten (zie verder) moeten 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 de bedoelde documenten 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 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 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. Het besluitvormingsproces dat in casu lopende is, is het project inzake de omvorming van de A8 in Halle.

De memorie van toelichting stelt 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 van mening dat er in casu weliswaar een openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, kan aangeduid worden voor de openbaarmaking van de hierna opgesomde documenten, met name het belang van de democratische participatie aan een besluitvormingsproces. Tegelijk is de beroepsinstantie echter van oordeel dat dit belang in casu niet opweegt tegen het belang van

de bescherming van de interne communicatie, aangezien in de bedoelde documenten (zie verder) verschillende scenario's aan bod komen voor de omvorming van de A8 te Halle, waarbij de plus- en minpunten van de verschillende verkeersmodellen tegen elkaar worden afgewogen door gebruik te maken van simulaties voor de onderscheiden varianten, dit alles in functie van de nog te nemen eindbeslissing(en) inzake het betrokken mobiliteitsproject. Het belang van de openbaarheid is voor de bedoelde documenten bijgevolg ondergeschikt aan het belang van de bescherming van de interne communicatie, temeer daar er, naast het openbaar onderzoek dat gepland is, tevens een actieve communicatie van het project is voorzien. Hiervoor wordt verwezen naar p. 16-17 van procesnota 2, waarin de wijze van communicatie duidelijk wordt uiteengezet als volgt:

"3 Communicatie

Het planteam kiest voor een open en brede communicatie naar alle betrokken administraties en gemeenten, naar georganiseerde actoren, het middenveld, de bevolking, de bedrijven, enz. Vanuit het planteam worden voor het GRUP 'Landschappelijke inpassing A8' een aantal communicatiekanalen ingezet, die kaderen binnen het overkoepelende programma 'Werken aan de Ring' waaronder ook het project A8 valt. Daarnaast doen we ook beroep op de belanghebbenden die met ons meewerken, om informatie te verspreiden via hun kanalen.

3.1 Online communicatie

3.1.1 Website

De website www.A8-Halle.be wil maximaal aanvullende informatie bieden, naast de formele documenten van het geïntegreerd planningsproces, en is de voornaamste informatiebron voor de bevolking. Hier kan men de laatste stand van zaken terugvinden, meer details met betrekking tot de infomarkten en gespreksavonden, zich inschrijven op de nieuwsbrief, vragen stellen en opmerkingen meegeven, De website wordt ook ingezet om de onderwerpen die tijdens de gespreksavonden naar boven komen, inzichtelijk te maken (via kaarten en verslagen).

3.1.2 Sociale Media

Werken aan de Ring beschikt over een account op Facebook en Instagram. Via deze kanalen communiceert De Werkvennootschap over hun gespreksmomenten, uitgangspunten, uitdagingen en evenementen.

3.2 Krant 'Werken aan de Ring' en folders

De Werkvennootschap geeft een papieren krant uit in de gemeenten die in het werkingsgebied liggen, waarbij verdere toelichting wordt gegeven over de 'Werken aan de Ring'. Inhoudelijk focust het krantje sterk op enerzijds de terugkoppeling van de participatie- en informatiesessies, en anderzijds op informatie over de werken. De bedoeling is dat alle kernwaarden van de 'Werken aan de Ring' naar voren worden gebracht door interessante en leuke (nieuws)artikels met een human interest in steek.

Dit geeft eveneens de mogelijkheid om stakeholders (zowel ambtelijke als bewoners, bedrijven of gebruikers) aan het woord te laten, een stand van zaken mee te geven met mijlpalen of te communiceren m.b.t. hinder (op het moment dat er werken aan de gang zijn) en ze bovendien te teasen voor volgende infomomenten en gespreksavonden.

3.3 Gepersonaliseerde communicatie

Bijzondere aandacht zal worden besteed aan de communicatie over mogelijke, noodzakelijke grondverwerving. Deze communicatie verloopt rechtstreeks met de betrokken eigenaars en bewoners.

3.4 Communicatie via intermediaire organisaties

Ook de belanghebbenden met wie we actief werken in het kader van ons participatietraject, hebben een achterban van potentieel geïnteresseerde organisaties of burgers die we graag ook informeren over en betrekken bij de 'A8' en 'Werken aan de Ring': denk maar aan de mobilisatiekracht van ondernemersorganisaties t.a.v. aangesloten bedrijven, van gemeenten t.a.v. hun inwoners, van middenveldorganisaties t.a.v. hun leden, ... Daarom spreken we ook actief onze belanghebbenden aan, om informatie te verspreiden via hun kanalen: gemeentelijke infobladen en nieuwsbrieven, websites, events, sociale media, ..."

De aanpalende eigenaars kunnen bovendien participeren via aangetekende brieven, geplande gesprekken en optionele gesprekken op aanvraag.

Uit al het voorgaande volgt dat ruimschoots rekening werd/wordt gehouden met het openbaar belang van de democratische participatie en dat aan de vereisten van inspraak in voldoende mate wordt voldaan. Bijgevolg weegt het belang van de afscherming van interne communicatie in casu zwaarder dan het openbaar belang van de democratische participatie.

De documenten die op basis van artikel 33, 3° van het Bestuursdecreet (interne communicatie) dienen afgeschermd te worden van de openbaarheid zijn de volgende documenten die aan de beroepsinstantie werden overgemaakt in de map 'overig overleg':

- Bilateraal overleg met het Team MOW (document van 4292 kB)
- Input van het provinciaal verkeersmodel (document van 6037 kB)
- Collectieve werksessie (document van 6991 kB)
- Toelichting algemene overlegcommissie Halle (document van 4832 kB)
- Afstemming ecologie – bilateraal overleg ANB (document van 1641 kB)
- Bilateraal overleg trage wegen (document van 1550 kB)

Het gaat hier immers om bestuursdocumenten die betrekking hebben op informatie-uitwisseling, interne raadplegingen en beraadslagingen en voorbereidingen van de eigenlijke besluitvorming omtrent het proces. Deze interne communicatie is van belang om het project op basis van gedegen informatie vorm te geven. Deze interactie dient aan de openbaarheid onttrokken te blijven teneinde de sereniteit en doelmatigheid van dergelijke bijeenkomsten te vrijwaren. Met name moeten deelnemers vrijuit kunnen participeren en hun kennis en inzichten delen. Het besluitvormingsproces voor dit project (de omvorming van de A8 in Halle) is nog steeds volop lopende..

De overige documenten binnen de map 'overig overleg' komen principieel wel voor openbaarmaking in aanmerking, met dien verstande dat bepaalde persoonsgegevens die erin voorkomen, voorafgaand aan de openbaarmaking geanonimiseerd dienen te worden.

Verscheidene van deze documenten bevatten immers persoonsgegevens van natuurlijke personen (naamgegevens, adresgegevens, telefoonnummers, enz.).

De beroepsinstantie is van oordeel dat deze persoonsgegevens niet openbaar kunnen gemaakt worden in toepassing van artikel 11.34 2° van het Bestuursdecreet. Voormeld decreetartikel bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel 11.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel 11.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel 11.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er

precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

De beroepsinstantie oordeelt dat de vermelde persoonsgegevens die voorkomen in de verslagen van de overlegfora behoren tot de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat zij als persoonsgegevens van die natuurlijke personen ontegensprekelijk behoren tot hun privéleven. Het zijn tevens persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG). Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61).

Het openbaar maken van deze gegevens heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van deze persoonsgegevens afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betreffende personen en dat deze gegevens dan ook moet worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

In artikel II.50 §1 voorziet het Bestuursdecreet dat als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2°, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkene en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument, als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie. Deze toestemming is niet voorhanden.

Daarenboven is er conform de AVG geen rechtsgrond om deze persoonsgegevens te verwerken, in casu het openbaar maken van deze gegevens, nu artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet net deze verwerking, die afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, uitsluit. De enige mogelijke rechtsgrond conform de AVG is de toestemming van de betrokkene, voorwaarde die tevens vervat zit in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. In casu is deze niet voorhanden.

Artikel II.45, §2 Bestuursdecreet voorziet dat een bestuursdocument gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt als de informatie waarop een uitzondering van toepassing is samen met andere informatie in een bestuursdocument opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie. Dergelijke scheiding van informatie is in casu perfect mogelijk.

Betreffende de verslagen van de overlegfora wordt het beroep, om alle hiervoor vermelde redenen, dan ook als **gedeeltelijk gegrond** beschouwd.

3.3. Betreffende de verslagen van de projectstuurgroep (hierna: PSG)

In de bestreden beslissing van 18 december 2025 wordt de vrijgave van deze documenten geweigerd op grond van de artikelen II.36, §1, 2° (geheim van de beraadslaging), II.36, §1, 6° (internationale betrekkingen en betrekkingen van het Vlaamse Gewest met federale overheid en andere gemeenschappen of gewesten) en II.36, §1, 9° (politieke besluitvorming).

Onder verwijzing naar de bovenvermelde motivering betreffende de uitzonderingsgronden van de artikelen II.36, §1, 2° (geheim van de beraadslaging) en II.36, §1, 9° (politieke besluitvorming), die voor dit punt wordt

hernomen, is de beroepsinstantie van oordeel dat geen van beide uitzonderingsgronden van toepassing is op de verslagen van de PSG.

Wat de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, 6° (internationale betrekkingen en betrekkingen van het Vlaamse Gewest met federale overheid en andere gemeenschappen of gewesten) betreft, wordt in de bestreden beslissing niet gepreciseerd op welke wijze de vermelde relaties geschaad zouden kunnen worden. Evenmin wordt geduid hoe het belang van de vermeende schade zou prevaleren op het belang van de openbaarheid. Om deze redenen acht de beroepsinstantie ook deze uitzonderingsgrond in casu niet van toepassing.

Wel dient ook hier rekening gehouden te worden met de uitzonderingsgrond van de interne communicatie, zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Verwijzend naar de onder punt 3.2. weergegeven motivering, die hier mutatis mutandis als hernomen wordt beschouwd (ook wat de belangenafweging betreft), heeft de toepassing van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet als gevolg dat de volgende documenten van de map 'plangroepen-projectstuurgroepen' aan de openbaarheid dienen onttrokken te worden:

- Projectstuurgroep Startnota (document van 5668 kB)
- Informele PSG Startnota – Trechtering op hoofdlijnen (document van 3164 kB)

Na kennisname van de documenten is de beroepsinstantie van oordeel dat de uitzonderingsgrond betreffende de bescherming van de interne communicatie hierop duidelijk van toepassing is. Uit de documenten die aan beroepsinstantie werden bezorgd, blijkt dat de bijeenkomsten betrekking hadden op het verkrijgen van feedback van deelnemers en op het uitwisselen van standpunten (dit met het oog op het bereiken van een consensus, zoals voorzien in de regelgeving ter zake (zie art. 13 van het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid: *De PSG begeleidt de plannen en projecten en brengt haar aanbevelingen samen tot er een consensus wordt bereikt over de gewenste startkeuze als vermeld in artikel 2, § 1, 1°, over de gewenste projectkeuze als vermeld in artikel 2, § 1, 2° en over de evaluatie vermeld in artikel 2, § 1, 3°. (...)*).

In de betrokken vergaderingen werden gedachten en standpunten uitgewisseld n.a.v. raadpleging van de betrokkenen, hetgeen finaal op termijn zal resulteren in een startnota en vervolgens projectnota. Het betreft dan ook interne communicatie die wordt aangewend teneinde voornoemde nota's op te maken. Het is hierbij dan ook van belang, enerzijds, dat de betrokkenen niet worden ontmoedigd hun visies en standpunten mee te delen en, anderzijds, dat deze informatie ook intern blijft teneinde de betreffende nota's op een serene en gedegen wijze op te maken. Aldus is op deze documenten de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet ("interne communicatie") van toepassing.

De overige documenten binnen de map 'plangroepen-projectstuurgroepen' komen principieel wel voor openbaarmaking in aanmerking, met dien verstande dat bepaalde persoonsgegevens die erin voorkomen, voorafgaand aan de openbaarmaking geanonimiseerd dienen te worden, waarbij opnieuw verwezen wordt naar de motivering zoals weergegeven in bovenvermeld punt 3.2.

Het ingestelde beroep is, wat dit onderdeel betreft, dan ook als **gedeeltelijk gegrond** te beschouwen.

3.4. Betreffende de verslagen van het overleg met de werk- en stuurgroep stad Halle

Via een intensieve werk- en overlegronde werd met een groot aantal stakeholders en actoren gesproken. De stad Halle vormt daarbij een bevoorrechte partij. Via werk- en stuurgroepen werd de scope van de opgave, de doelstellingen en de daaraan gekoppelde ambities samen met hen bepaald.

Bepaalde documenten, zoals het ambitiecharter, de startnota en de scopingnota, werden in dat verband reeds openbaar gemaakt t.a.v. het brede publiek.

In de bestreden beslissing van 18 december 2025 wordt de vrijgave van de verslagen van het overleg met de werk- en stuurgroep evenwel geweigerd op grond van de artikelen II.36, §1, 2° (geheim van de beraadslaging), en II.36, §1, 9° (politieke besluitvorming).

Onder verwijzing naar de bovenvermelde motivering (zie punt 3.2) betreffende de uitzonderingsgronden van de artikelen II.36, §1, 2° (geheim van de beraadslaging) en II.36, §1, 9° (politieke besluitvorming), die voor dit punt wordt hernomen, is de beroepsinstantie van oordeel dat geen van beide uitzonderingsgronden van toepassing zijn op de verslagen van het overleg met de werk- en stuurgroep stad Halle.

Wel dient ook hier rekening gehouden te worden met de uitzonderingsgrond van de interne communicatie, zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Verwijzend naar de onder punt 3.2. weergegeven motivering, die hier mutatis mutandis als hernomen wordt beschouwd (ook wat de belangenafweging betreft), heeft de toepassing van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet als gevolg dat de betrokken documenten van de map 'werkgroepen', die betrekking hebben op het overleg met de werk- en stuurgroep stad Halle, aan de openbaarheid dienen onttrokken te worden.

Na kennisname van de documenten is de beroepsinstantie van oordeel dat de uitzonderingsgrond betreffende de bescherming van de interne communicatie hierop duidelijk van toepassing is. Het gaat om documenten die betrekking hebben op interne besprekingen. De documenten zijn opgemaakt in het kader van een proces van co-creatie, waarbij de werkgroepen werken aan de opmaak van bestuursdocumenten op basis van informatie en visies van diverse actoren, en die door allen gedragen dienen te zijn. Pas daarna krijgen de daaruit voortvloeiende documenten een zeker statuut. De voorbereidende verslagen van de werkgroepen zijn om die reden te beschouwen als interne communicatie in de zin van artikel 33, 3° van het Bestuursdecreet.

Hetzelfde geldt voor de volgende documenten uit de map 'Overleggen CBS Halle', waarin het gaat om documenten die betrekking hebben op voorbereidende raadplegingen en voorbereidende besprekingen in het proces tot opmaak van documenten die finaal door de bevoegde organen van de betrokken overheidsinstanties moeten worden gevalideerd:

- Onderzoek tijdelijke A8 (document van 16.868 kB)
- Informele PSG Startnota – Trechtering op hoofdlijnen (document van 3164 kB)

De overige documenten binnen de map 'Overleggen CBS Halle' komen principieel voor openbaarmaking in aanmerking, met dien verstande dat bepaalde persoonsgegevens die erin voorkomen, voorafgaand aan de openbaarmaking geanonimiseerd dienen te worden, waarbij opnieuw verwezen wordt naar de motivering zoals weergegeven in bovenvermeld punt 3.2. betreffende de verslagen van de overlegfora.

Het ingestelde beroep is, wat dit onderdeel betreft, dan ook als **gedeeltelijk gegrond** te beschouwen.

3.5. Betreffende de verslagen van de ambtelijke werksessies met de stad Halle

In de bestreden beslissing van 18 december 2025 wordt de vrijgave van deze documenten geweigerd op grond van de artikelen II.36, §1, 2° (geheim van de beraadslaging), en II.36, §1, 9° (politieke besluitvorming).

Onder verwijzing naar de bovenvermelde motivering (zie punt 3.2) betreffende de uitzonderingsgronden van de artikelen II.36, §1, 2° (geheim van de beraadslaging) en II.36, §1, 9° (politieke besluitvorming), die voor dit punt wordt hernomen, is de beroepsinstantie van oordeel dat geen van beide uitzonderingsgronden van toepassing zijn op de verslagen van de ambtelijke werksessies met de stad Halle.

Wel dient ook hier rekening gehouden te worden met de uitzonderingsgrond van de interne communicatie, zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Verwijzend naar de onder punt 3.2. weergegeven motivering, die hier mutatis mutandis als hernomen wordt beschouwd (ook wat de belangenafweging betreft), heeft de toepassing van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet als gevolg dat de betrokken documenten van de map 'werkgroepen', die betrekking hebben op de ambtelijke werksessies met de stad Halle, aan de openbaarheid dienen onttrokken te worden.

De ambtelijke werksessies garanderen de afstemming tussen De Werkvennootschap en de stad Halle voor de lopende projecten, waaronder het mobiliteitsplan. Het gaat dus om werkoverleg, waarbij informatie wordt uitgewisseld die mogelijks finaal tot een bepaalde beslissing of een bepaalde actie aanleiding kan geven. Dergelijke interactie dient vrij te kunnen gebeuren, zonder dat betrokkenen geconfronteerd kunnen worden met openbaarmaking. Na kennisname van de documenten is de beroepsinstantie van oordeel dat de uitzonderingsgrond betreffende de bescherming van de interne communicatie hierop duidelijk van toepassing is.

Het ingestelde beroep is, wat dit onderdeel betreft, dan ook als **ongegrond** te beschouwen.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. van 14 januari 2026 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 18 december 2025 van het Departement Omgeving wordt als ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient het Departement Omgeving de gevraagde bestuursdocumenten (gedeeltelijk) openbaar te maken door er een afschrift van te verstrekken aan verzoekers:

Betreffende de verslagen van de overlegfora

De documenten die aan de beroepsinstantie werden overgemaakt in de map 'overig overleg', met uitzondering van de persoonsgegevens die erin voorkomen én met uitzondering van de volgende documenten die integraal **NIET** openbaar mogen gemaakt worden:

- Bilateraal overleg met het Team MOW (document van 4292 kB)
- Input van het provinciaal verkeersmodel (document van 6037 kB)
- Collectieve werksessie (document van 6991 kB)
- Toelichting algemene overlegcommissie Halle (document van 4832 kB)
- Afstemming ecologie – bilateraal overleg ANB (document van 1641 kB)

- Bilateraal overleg trage wegen (document van 1550 kB)

Betreffende de verslagen van de projectstuurgroep (hierna: PSG)

De documenten die aan de beroepsinstantie werden overgemaakt in de map 'plangroepen-projectstuurgroepen', met uitzondering van de persoonsgegevens die erin voorkomen én met uitzondering van de volgende documenten die integraal NIET openbaar mogen gemaakt worden:

- Projectstuurgroep Startnota (document van 5668 kB)
- Informele PSG Startnota – Trechtering op hoofdlijnen (document van 3164 kB)

Betreffende de verslagen van het overleg met de werk- en stuurgroep stad Halle

De documenten die aan de beroepsinstantie werden overgemaakt in de map 'Overleggen CBS Halle', met uitzondering van de persoonsgegevens die erin voorkomen én met uitzondering van de volgende documenten die integraal NIET openbaar mogen gemaakt worden:

- Onderzoek tijdelijke A8 (document van 16.868 kB)
- Informele PSG Startnota – Trechtering op hoofdlijnen (document van 3164 kB)

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

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

Brussel, 26 februari 2026

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter