

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](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2026/044

***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**

Per aangetekend schrijven d.d. 15 december 2025 diende [REDACTED]  
[REDACTED] (verder: verzoekers) een verzoek in bij CEVIO vzw om hen een afschrift te verlenen van:

- de contracten en andere afspraken sedert 1 januari 2020 tussen CEVIO vzw (voorheen CEVI vzw) en CEVI nv, alsook de beslissingen (inclusief eventuele bijlagen) van de Algemene Vergadering en de Raad van Bestuur van CEVIO vzw met betrekking tot die contracten en afspraken;
- de contracten sedert 1 januari 2020 tussen CEVIO vzw (voorheen CEVI vzw) en de leden van CEVIO vzw die betrekking hebben op het verstrekken van dienstverlening ten bezwarende titel door CEVIO vzw aan de leden van CEVIO vzw, alsook de beslissingen (inclusief eventuele bijlagen) van de Algemene Vergadering en de Raad van Bestuur van CEVIO vzw met betrekking tot die contracten;
- de beslissingen (inclusief eventuele bijlagen) sedert 1 januari 2020 van de Algemene Vergadering en de Raad van Bestuur van de vzw CEVIO (voorheen CEVI vzw) die betrekking hebben op:
  - o het systeem van trekkingsrechten of ristorno's (ook wel gekend onder de benaming ledencredits) die door CEVIO vzw werden uitbetaald aan diens leden voor aankopen bij CEVI nv (inclusief de jaarlijkse overzichten sedert 1 januari 2020 met de hoegrootheid van de ledencredits die aan elk lid van de vzw werden toegekend).
  - o andere systemen waarbij door CEVIO vzw financiële middelen aan de leden ter beschikking worden gesteld (bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie of toelage).

Op 31 december 2025 heeft CEVIO vzw het openbaarheidsverzoek afgewezen.

Op 28 januari 2026 dienden verzoekers bij de beroepsinstantie beroep in tegen die weigeringsbeslissing vanwege CEVIO vzw. Het beroepschrift werd geregistreerd op 29 januari 2026.

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

### Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 15 december 2025.

De weigeringsbeslissing van CEVIO vzw dateert van 31 december 2025. Die beslissing maakt geen melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet, zodat de beroepstermijn pas aanvangt vier maanden na het verstrijken van de termijn, zoals vermeld in artikel II.43, §1 Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van 28 januari 2026 is bijgevolg ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, vierde lid van het Bestuursdecreet.

Een beroep kan maar op ontvankelijke wijze bij de beroepsinstantie aanhangig worden gemaakt, voor zover het is gericht tegen een beslissing van een overheidsinstantie, bedoeld in artikel II.28, §1 van het Bestuursdecreet. In voormeld artikel wordt het toepassingsgebied van het hoofdstuk "Toegang tot bestuursdocumenten" als volgt gedefinieerd:

*"§ 1. Dit hoofdstuk is van toepassing op de volgende overheidsinstanties:*

*1° de Vlaamse overheid;*

*2° de lokale overheden;*

*3° de instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft;*

*4° de milieu-instanties wat hun milieuverantwoordelijkheden, -functies of -diensten betreft. "*

De beroepsinstantie stelt vooreerst vast dat verzoekers CEVIO vzw in hun beroepschrift o.a. beschouwen als een verzelfstandigd agentschap opgericht door een provincie of een gemeente, wat er volgens artikel I. 3, 5°, i) van het Bestuursdecreet op neerkomt dat CEVIO vzw zou ressorteren onder de lokale overheden, waarop, verwijzend naar het hoger vermelde artikel van het Bestuursdecreet, de openbaarheidsregels van toepassing zijn. In het beroepschrift stellen verzoekers daaromtrent:

*"De vzw Cevio is ook een 'lokale overheid'. Blijkens artikel II.28 Bestuursdecreet is het hoofdstuk inzake toegang tot bestuursdocumenten immers ook van toepassing op 'lokale overheden'. Gelet op de entiteiten die lid zijn van de vzw Cevio en de taken die zij aan de vzw hebben toevertrouwd, kwalificeert de vzw ook als een 'verzelfstandigd agentschap opgericht door een provincie of een gemeente' in de zin van artikel I.3, 5°, i) Bestuursdecreet, en derhalve als lokale overheid.*

*In het Bestuursdecreet wordt niet nader gedefinieerd – en aldus ook niet afgelijnd – wat een verzelfstandigd agentschap is. In de rechtsleer wordt evenwel de volgende werkdefinitie van 'verzelfstandiging' gehanteerd: "het toevertrouwen van de behartiging van een welbepaalde overheidstaak aan entiteiten die zelf geen politiek gezag uitoefenen, maar die wel een institutionele band vertonen met het overheidsapparaat, en die deze zaak uitvoeren met een zekere mate van autonomie ten opzichte van de politiek gemandateerde*

*organen". In het licht van wat hiervoor reeds werd uiteengezet, dient besloten te worden dat de vzw Cevio volledig binnen deze definitie valt. De vzw oefent zelf geen politiek gezag uit, maar heeft wel een duidelijke institutionele band met de lokale overheden die er lid van zijn (en meer dan de helft van de bestuursmandaten verdelen).*

*Bovendien zijn de activiteiten van Cevio vzw overheidstaken. Het doel en de taken van Cevio vzw betreffen immers IT-ondersteuning en stimulering voor de deelnemende besturen, alsook alle vormen van dienstverlening in verband met informatietechnologie aan de deelnemende overheden. Die taken moet Cevio bovendien op belangeloze (en dus niet-commerciële wijze) doen (zie artikel 3 statuten Cevio). Die activiteiten raken de kern van het bestuursoptreden en worden bij andere besturen hetzij door een interne dienst van het bestuur zelf, hetzij door een verzelfstandigd overheidsagentschap van die overheden vervuld. Het betreft dus onmiskenbaar een overheidstaak.*

*Ten overvloede wordt dit bevestigd doordat tal van organisaties die voor andere overheden net hetzelfde doen als Cevio vzw (zoals bv. Digitaal Vlaanderen, Digipolis, Cipal dv en VERA) wel als verzelfstandigde overheidsagentschappen zijn opgericht (en om die reden eveneens onderworpen zijn aan de regels inzake openbaarheid van bestuur). Bijgevolg dient de vzw Cevio de regels met betrekking tot de openbaarheid van bestuur uit titel II, hoofdstuk 3 Bestuursdecreet na te leven, dit als (weliswaar onwettig vormgegeven) lokale overheid."*

De beroepsinstantie kan die opvatting van verzoekers evenwel niet bijtreden. Op het gemeentelijke en op het provinciale bestuursniveau kunnen zowel intern als extern verzelfstandigde agentschappen worden opgericht. In de eerste plaats situeren intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) zich daarbij binnen de rechtspersoonlijkheid van de betreffende gemeente of provincie, wat voor CEVIO vzw overduidelijk niet het geval blijkt te zijn.

Voor wat betreft extern verzelfstandigde agentschappen (EVA), bestaan er luidens artikel 226 van het decreet over het lokaal bestuur op het gemeentelijke niveau twee vormen van extern verzelfstandigde agentschappen, met name het autonoom gemeentebedrijf en het gemeentelijke extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm. Het autonoom gemeentebedrijf is een gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap in publiekrechtelijke vorm, waardoor CEVIO vzw, als private rechtspersoon, alvast niet kan worden gekwalificeerd als een dergelijk gemeentelijk extern verzelfstandigd agentschap.

Wat het gemeentelijke extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm betreft, bepaalt artikel 245, §1, derde lid van voormeld decreet uitdrukkelijk dat, naast de gemeente, in de oprichting van die gemeentelijke vennootschap, vereniging of stichting andere personen mogen deelnemen, met uitzondering van andere gemeenten, gemeentelijke extern verzelfstandigde agentschappen van andere gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, provincies, provinciale extern verzelfstandigde agentschappen, de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Uit de statuten van CEVIO vzw blijkt evenwel heel duidelijk dat onder meer gemeente- en provinciebesturen behoren tot de (stichtende) leden van de vzw en dat zij bijgevolg is samengesteld uit meerdere deelnemende gemeenten en provincies, wat gezien de hierboven vermelde bepaling, niet mogelijk is bij een gemeentelijke extern verzelfstandigd agentschap in privaatrechtelijke vorm.

Mutatis mutandis gelden de voorgaande vaststellingen ook voor de provinciaal extern verzelfstandigde agentschappen, waardoor bijgevolg CEVIO vzw niet kan worden beschouwd als een lokale overheid in de zin van artikel 1.3, 5°, i) van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie ziet evenmin in op welke wijze de vzw zou kunnen worden ondergebracht onder één van de overige categorieën die beantwoorden aan het door dit decreet gedefinieerde begrip 'lokale overheid'. Artikel II.28, §1 van voormeld decreet vindt dan ook geen toepassing ten aanzien van CEVIO vzw, voor zover zij niet als een lokale overheid kan worden beschouwd. Verder behoeft het volgens de beroepsinstantie geen betoog dat CEVIO vzw niet beantwoordt aan de beschrijving die het Bestuursdecreet in artikel I.3, 1° toekent aan de Vlaamse overheid, noch aan de definitie die in artikel I.3, 7° wordt gegeven aan de milieu-instanties.

In casu dient naar het oordeel van de beroepsinstantie wel te worden onderzocht of CEVIO vzw werd opgericht als een instelling met een publieke taak, zoals bedoeld onder 3° van artikel II.28, §1 van het Bestuursdecreet. Indien dit het geval zou zijn, dan voldoet CEVIO vzw aan de in dit artikel bepaalde omschrijving van een overheidsinstantie waarop de openbaarheidsregels van toepassing zijn, doch enkel en alleen op voorwaarde dat de opgevraagde bestuursdocumenten desgevallend ook betrekking hebben op de publieke taak van CEVIO vzw.

In haar beslissing d.d. 28 januari 2026 is CEVIO vzw van oordeel dat zij niet valt onder het toepassingsgebied van artikel II.28, §1, 3° van het Bestuursdecreet. Zij argumenteert:

*“Artikel II.28, § 1, 3° van het Bestuursdecreet stelt dat de toepasselijkheid van het hoofdstuk ‘Toegang tot bestuursdocumenten’ beperkt is tot instellingen met een publieke taak voor zover het documenten betreft die verband houden met de uitoefening van een publieke taak. Er werd aan CEVIO vzw geen publieke taak of bevoegdheid van openbare dienst toevertrouwd, zodat het voormelde hoofdstuk niet van toepassing is. Bijgevolg kunnen de documenten waarvan Stibbe de openbaarmaking verzoekt niet worden aangemerkt als “bestuursdocumenten” “die verband houden met de uitoefening van een publieke taak”, maar hebben zij een louter intern, privaat en commercieel karakter.*

*Daarenboven, zelfs als zou moeten aangenomen worden dat CEVIO vzw toch gedeeltelijk belast zou zijn met een publieke taak, quod non, dan wordt duidelijk uit uw concrete verzoek dat wordt gepolst naar documenten die de ondernemingsgerelateerde, financieel-economische en commerciële activiteiten viseren, iets wat in ieder geval niet gedekt wordt door het Bestuursdecreet. Op grond van het voormelde wordt het verzoek tot openbaarmaking van de opgevraagde documenten dan ook geweigerd aangezien CEVIO vzw in casu minstens voor het gevraagde niet onder het toepassingsgebied van artikel II.28, § 1, 3° van het Bestuursdecreet valt.*

Verzoekers zijn het met dit standpunt niet eens en oordelen in het op 28 januari 2026 ingestelde beroep dat CEVIO vzw, conform artikel II.28, §1, 3° van het Bestuursdecreet, wel degelijk als een overheidsinstantie moet worden beschouwd, in de zin dat het gaat om een instelling met een publieke taak:

*“In haar weigeringsbeslissing voert de vzw Cevio in de eerste plaats aan dat zij geen instelling met een publieke taak in de zin van artikel II.28, § 1, 3° Bestuursdecreet zou zijn en dat zij daarom niet onderworpen is aan de regels met betrekking tot de toegang tot bestuursdocumenten zoals opgenomen in titel II, hoofdstuk 3 Bestuursdecreet. Nochtans kwalificeert de vzw Cevio onmiskenbaar als instelling met een publieke taak, in de betekenis van het Bestuursdecreet, zodat zij wel degelijk onderworpen is aan de regels inzake toegang tot bestuursdocumenten.*

*De vzw Cevio beperkt zich tot de stelling dat aan haar “geen publieke taak of bevoegdheid van openbare dienst toevertrouwd” werd, maar zij verliest daarbij schijnbaar de decretale definitie van ‘instellingen met een publieke taak’ uit het oog. Artikel 1.3, 6° Bestuursdecreet definieert instellingen met een publieke taak als:*

*“instellingen die niet behoren tot de Vlaamse overheid of tot een lokale overheid maar die voldoen aan al de volgende kenmerken:*

*a) ze zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn;*

*b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;*

*c) 1) ofwel worden ze voor meer dan de helft gefinancierd door de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak;*

*2) ofwel hebben de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak meer dan de helft van de stemmen in de raad van bestuur;*

*3) ofwel staat hun beheer onder toezicht van de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak;” (eigen onderlijning).”*

*Hierna zal blijken dat deze drie voorwaarden in hoofde van de vzw Cevio met zekerheid voldaan zijn.*

*Als vereniging zonder winstoogmerk beschikt de vzw Cevio uiteraard over rechtspersoonlijkheid<sup>1</sup>, zodat deze voorwaarde ontegensprekelijk voldaan is.*

*De vzw Cevio is voorts ook met zekerheid onderhevig aan het vereiste overheidszeggenschap. In artikel 16.1, tweede lid van de statuten van de vzw Cevio wordt de samenstelling van de Raad van Bestuur immers uitdrukkelijk geregeld en daaruit blijkt dat er 16 mandaten zijn voor de stichtende provinciebesturen en steden, 14 mandaten voor de overige steden en gemeenten die lid zijn en 6 mandaten voor de OCMW-besturen die lid zijn. Met andere woorden, maar liefst 36 van de (maximum) 38 mandaten in de Raad van Bestuur zijn gemandateerden voor de lokale overheden. Zodoende wordt ruimschoots voldaan aan de vereiste dat de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak over meer dan de helft van de stemmen in de raad van bestuur beschikken (zie artikel 1.3, 6°, c), 2) Bestuursdecreet). Mogelijk blijkt het overheidszeggenschap verder ook uit de financiering en/of het toezicht door de lokale overheden, maar voor de kwalificatie als ‘instelling met een publieke taak’ volstaat de meerderheid van de stemmen in de Raad van Bestuur.*

*De laatste voorwaarde is dat de vzw Cevio dient te zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn. Zoals ook blijkt uit de parlementaire voorbereiding van het Bestuursdecreet, kan voor de beoordeling van deze voorwaarde teruggevallen worden op de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie. Vooreerst wordt aangenomen dat van ‘(behoeften van) algemeen belang’ sprake zal zijn indien de uitgeoefende activiteiten – ook slechts onrechtstreeks – een ruimere gemeenschap van personen ten goede komen en niet uitsluitend gericht zijn op de behoeften van welbepaalde personen. Uit de rechtspraak blijkt bovendien dat dit “de gemeenschap ten goede komen” niet eng mag worden geïnterpreteerd.*

*Dat de activiteiten van de vzw Cevio een ruimere gemeenschap ten goede komen, vloeit reeds voort uit het statutair doel van de entiteit. Blijkens artikel 3.2 van de statuten behoren tot de activiteiten van de vzw onder meer “Het leveren van alle vormen van dienstverlening in verband met informatietechnologie aan de overheid, overheidsdiensten, -bedrijven en organisaties die door de overheid betoelaagd en/of gecontroleerd worden.”. De IT-dienstverlening die de vzw Cevio levert, is onmiskenbaar van cruciaal*

*algemeen belang voor de interne en externe werking van gemeenten en andere lokale besturen, die zich beroepen op de diensten van de vzw Cevio.*

*Wat betreft de vereiste dat de behoeften van algemeen belang niet van 'industriële of commerciële aard' mogen zijn, kunnen uit de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie meerdere indicaties worden afgeleid om te besluiten tot het al dan niet bestaan van een activiteit van industriële of commerciële aard. Uit de rechtsvorm als vereniging zonder winstoogmerk blijkt dat er alvast geen sprake mag zijn van enig winstoogmerk. Voorts wordt in artikel 3 van de statuten meermaals verwezen naar het 'belangeloos doel' van de vzw: dit doel bestaat volgens artikel 3.2 in het ondersteunen en stimuleren van het gebruik van digitale toepassingen, hardware en software bij haar leden (de lokale overheden). De leden van de vzw Cevio zijn inderdaad bijna uitsluitend lokale besturen. Verder blijkt ook niet dat door de vzw Cevio goederen of diensten op de markt/ aan commerciële ondernemingen worden aangeboden en dat er concurrentie zou zijn met andere marktspelers.*

*Aangezien aan de in artikel 1.3, 6° Bestuursdecreet gestelde voorwaarden is voldaan, kwalificeert de vzw Cevio als instelling met een publieke taak. Bijgevolg dient zij de regels met betrekking tot de toegang tot bestuursdocumenten uit titel II, hoofdstuk 3 Bestuursdecreet wel degelijk na te leven.*

*In de mate dat de vzw Cevio in haar weigeringsbeslissing beargumenteert dat de documenten waartoe toegang werd gevraagd, sowieso "de ondernemingsgerelateerde, financieel-economische en commerciële activiteiten viseren", laat zij na om te verduidelijken welke activiteiten dit dan wel zouden zijn. Anders gesteld, de vzw Cevio beroept zich in essentie op het gegeven dat zij desgevallend zowel publieke als niet-publieke taken zou behartigen, en de opgevraagde documenten enkel de niet-publieke taken zouden betreffen, zonder evenwel te duiden welke publieke en niet-publieke taken zij dan wel behartigt en waarom de gevraagde documenten enkel verband zouden houden met de gebeurlijk niet-publieke taken.*

*De vzw Cevio is ook een 'lokale overheid' – In de weigeringsbeslissing van de vzw Cevio wordt overigens ten onrechte enkel stilgestaan bij de kwalificatie als 'instelling met een publieke taak'. Volgens artikel 11.28 Bestuursdecreet is het hoofdstuk inzake toegang tot bestuursdocumenten immers ook van toepassing op 'lokale overheden'. Gelet op de entiteiten die lid zijn van de vzw Cevio en de taken die zij aan de vzw hebben toevertrouwd, kwalificeert de vzw ook als een 'verzelfstandigd agentschap opgericht door een provincie of een gemeente' in de zin van artikel 1.3, 5°, 1) Bestuursdecreet, en derhalve als lokale overheid.*

*In het Bestuursdecreet wordt niet nader gedefinieerd – en aldus ook niet afgelijnd – wat een verzelfstandigd agentschap is. In de rechtsleer wordt evenwel de volgende werkdefinitie van 'verzelfstandiging' gehanteerd: "het toevertrouwen van de behartiging van een welbepaalde overheidstaak aan entiteiten die zelf geen politiek gezag uitoefenen, maar die wel een institutionele band vertonen met het overheidsapparaat, en die deze zaak uitvoeren met een zekere mate van autonomie ten opzichte van de politiek gemandateerde organen". In het licht van wat hiervoor reeds werd uiteengezet, dient besloten te worden dat de vzw Cevio volledig binnen deze definitie valt. De vzw oefent zelf geen politiek gezag uit, maar heeft wel een duidelijke institutionele band met de lokale overheden die er lid van zijn (en meer dan de helft van de bestuursmandaten verdelen).*

*Bovendien zijn de activiteiten van Cevio vzw overheidstaken. Het doel en de taken van Cevio vzw betreffen immers IT-ondersteuning en stimulering voor de deelnemende besturen, alsook alle vormen van dienstverlening in verband met informatietechnologie aan de deelnemende overheden. Die taken moet Cevio bovendien op belangeloze (en dus niet-commerciële wijze) doen (zie artikel 3 statuten Cevio). Die activiteiten raken de kern van het bestuursoptreden en worden bij andere besturen hetzij door een interne*



*dienst van het bestuur zelf, hetzij door een verzelfstandigd overheidsagentschap van die overheden vervuld. Het betreft dus onmiskenbaar een overheidstaak. Ten overvloede wordt dit bevestigd doordat tal van organisaties die voor andere overheden net hetzelfde doen als Cevio vzw (zoals bv. Digitaal Vlaanderen, Digipolis, Cipal nv en VERA) wel als verzelfstandigde overheidsagentschappen zijn opgericht (en om die reden eveneens onderworpen zijn aan de regels inzake openbaarheid van bestuur). Bijgevolg dient de vzw Cevio de regels met betrekking tot de openbaarheid van bestuur uit titel II, hoofdstuk 3 Bestuursdecreet na te leven, dit als (weliswaar onwettig vormgegeven) lokale overheid.”*

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie CEVIO vzw ter zake verzocht om haar, naar aanleiding van het ingediende beroepsschrift, de door verzoekers opgevraagde documenten toe te sturen en om een reactie te bezorgen op de volgende vragen:

- I. Kan, aan de hand van de in artikel II.28 §1, 3° (jo. artikel I.3, 6°) van het Bestuursdecreet vermelde kenmerken, een (bijkomende) toelichting worden bezorgd waarom CEVIO vzw al dan niet als een instelling met een publieke taak dient te worden beschouwd
- II. Artikel II.28 §1, 3° BD bepaalt dat het hoofdstuk toegang tot bestuursdocumenten van toepassing is op instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft. Indien CEVIO vzw als een instelling met een publieke taak dient te worden beschouwd, kan er voor wat betreft de in de oorspronkelijke aanvraag door verzoekers gevraagde contracten, afspraken en beslissingen, (bijkomend) worden toegelicht of het hier al dan niet gaat over bestuursdocumenten die betrekking hebben op de publieke taak van CEVIO vzw

Op 16 februari 2026 stelde CEVIO vzw de beroepsinstantie vervolgens in kennis van de volgende, bijkomende toelichting:

*“In uw eerste vraag verzoekt u om een toelichting op basis van artikel I.3, 6°, waarom CEVIO vzw al dan niet als een instelling met een publieke taak dient te worden beschouwd. In onze weigeringsbeslissing werd noch definitief bevestigd, noch definitief ontkend dat CEVIO vzw een instelling is met een publieke taak zoals beschreven in artikel I.3, 6° van het Bestuursdecreet. Wij zijn er ons van bewust dat we een speciaal geval zijn. Daarnaast zijn wij immers van oordeel dat de eerste vraag niet relevant is. Wij stellen vast dat het verzoek van Stibbe niet onder het toepassingsgebied van artikel II.28, §1, 3° van het Bestuursdecreet valt, hetgeen ook het onderwerp is van uw volgende vraag.*

*Uw tweede vraag [...]: Zelfs indien CEVIO vzw gekwalificeerd zou kunnen worden als een instelling met een publieke taak, zoals gedefinieerd in artikel I.3, 6° van het Bestuursdecreet – quod non-, valt zij niet onder het toepassingsgebied van artikel II.28, §1, 3° van het Bestuursdecreet. Artikel II.28, § 1, 3° van het Bestuursdecreet stelt dat de toepasselijkheid van het hoofdstuk ‘Toegang tot bestuursdocumenten’ beperkt is tot instellingen met een publieke taak voor zover het documenten betreft die verband houden met de uitoefening van een publieke taak. Het artikel vereist dat de vzw belast is met de uitoefening van een taak van algemeen belang of een taak van algemeen belang behartigt en beslissingen neemt die derden binden.*

*In de statuten van CEVIO vzw wordt het voorwerp van de vzw als volgt omschreven: “Het leveren van alle vormen van dienstverlening in verband met informatietechnologie”. In deze optiek omvatten de statuten alvast heel andere activiteiten dan degene die de decreetgever voor ogen had. Conform de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet zijn typische voorbeelden van instellingen met een publieke taak vzw’s*

*in het kader van beheer sportinfrastructuur, in de cultuursector, toerisme, jeugdbeleid, kinderopvang enzovoort.*

*Hieruit volgt overduidelijk dat deze vzw niet wordt belast met een taak van algemeen belang/publieke taak, laat staan beslissingen neemt die derden binden. Stibbe meent blijkbaar het tegendeel omdat “de activiteiten van CEVIO vzw de ruimere gemeenschap ten goede komen”. Het gaat in casu echter helemaal niet om activiteiten van algemeen belang ten bate van de gemeenschap en nog minder om activiteiten die verband houden met de uitoefening van een dergelijke publieke taak. De benadering aanhouden holt artikel II. 28, §1, 3° trouwens volledig uit en maakt deze bepaling overbodig ten opzichte van artikel I. 3°, 6°. In deze redenering zouden trouwens activiteiten van ondernemingen zoals ICANN, OpenAI, maar ook commerciële activiteiten zoals deze van Microsoft, Facebook, in het toepassingsgebied van het decreet kunnen worden binnengehaald.*

*De decreetgever heeft zeer duidelijk gekozen voor een dubbele afbakening van het toepassingsgebied, met name vormelijk én inhoudelijk. Aangezien de decreetgever openbaarheid van ‘bestuur’ beoogde te regelen, mede in uitvoering van artikel 32 van de Grondwet, is die benadering logisch mede in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. Er kan worden verwezen naar de rechtspraak van de Raad van State en het Hof van Cassatie inzake administratieve overheden. Onder dit begrip ressorteren klassieke overheden, maar de bevoegdheid en dus het overheidsbegrip wordt uitgebreid tot privaatrechtelijke entiteiten maar enkel en alleen voor hun gezagshandelingen en in de mate dat ze die gezagshandelingen stellen.*

*Los van bovenstaande, kan in ieder geval ook worden gesteld dat de gevraagde stukken an sich geen documenten betreffen die verband houden met een publieke taak. De contracten en afspraken met CEVI nv, de contracten met de leden van CEVIO vzw, en het systeem van risto's dat door CEVIO vzw werd uitbetaald aan haar leden voor aankopen bij CEVI nv, kunnen op zichzelf niet worden aangemerkt als ‘bestuursdocumenten’ ‘die verband houden met de uitoefening van een publieke taak’. In het verzoek van Stibbe, hoogstwaarschijnlijk gemandateerd door een concurrent van CEVIO vzw of CEVI NV, wordt duidelijk gepolst naar documenten die betrekking hebben op de ondernemingsgerelateerde, financieel-economische en commerciële activiteiten van CEVIO vzw. Dergelijke documenten vallen niet onder het toepassingsgebied van het Bestuursdecreet, aangezien het hier niet gaat om “activiteiten die een ruimere gemeenschap ten goede komen”, maar om bedrijfsseigen activiteiten, die evenmin beslissingen zijn die derden binden.*

In artikel I.3, 6° van het Bestuursdecreet wordt het begrip “instellingen met een publiek taak” gedefinieerd als volgt:

“instellingen die niet behoren tot de Vlaamse overheid of tot een lokale overheid maar die voldoen aan al de volgende kenmerken:

- a) ze zijn opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn;
- b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid;
- c) 1) ofwel worden ze voor meer dan de helft gefinancierd door de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak;
- 2) ofwel hebben de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak meer dan de helft van de stemmen in de raad van bestuur;
- 3) ofwel staat hun beheer onder toezicht van de Vlaamse overheid, een lokale overheid of een andere instelling met een publieke taak.”



Zoals verzoekers reeds opwierpen in het beroepschrift, voldoet CEVIO vzw (vanzelfsprekend) aan kenmerk b), vermits zij als vzw rechtspersoonlijkheid bezit. Ook beantwoordt CEVIO vzw aan kenmerk c)2), aangezien, zoals verzoekers terecht hebben gesteld, uit artikel 16.1. van de statuten blijkt dat de raad van bestuur is samengesteld uit een meerderheid van mandaten die zijn toegekend aan deelnemende gemeente- of provinciebesturen. Om te besluiten of CEVIO vzw als een instelling met een publieke taak dient te worden beschouwd, moet bijgevolg nog worden nagegaan of zij werd opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang die niet van industriële of commerciële aard zijn (kenmerk a)).

Volgens artikel 3.2. van de statuten heeft CEVIO vzw als belangeloos doel het ondersteunen en stimuleren van het gebruik van digitale toepassingen, hardware en software bij de leden. Artikel 3.1. van de statuten bepaalt dat de activiteiten van de vzw bestaan uit *“het leveren van alle vormen van dienstverlening in verband met informatietechnologie aan de overheid, overheidsdiensten, -bedrijven en organisaties die door de overheid betoelaagd en/of gecontroleerd worden. De vereniging kan alle middelen aanwenden die tot de verwezenlijking van dit voorwerp rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen. De vereniging kan alle activiteiten ontplooiën die rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen tot de verwezenlijking van voormeld belangeloos doel, onder meer onder meer alle eigendommen of zakelijke rechten verwerven, in huur nemen, verhuren, personeel aanwerven, overeenkomsten afsluiten, fondsen inzamelen, kortom alle activiteiten uitoefenen of laten uitoefenen die haar voorwerp rechtvaardigen. In het kader van het realiseren van het voorwerp kan de vereniging zelf commerciële handelingen of handelsactiviteiten stellen.”*

Verwijzend naar die doelstelling en de samenhangende activiteiten, bestaat er volgens de beroepsinstantie geen twijfel over dat CEVIO vzw voorziet in behoeften van algemeen belang. CEVIO vzw heeft als taakstelling, die de statuten ook als ‘belangeloos’ benoemen, om overheden en overheidsafhankelijke instellingen te ondersteunen en te stimuleren op het vlak van hun digitale en technologische processen en capaciteiten. CEVIO vzw faciliteert anders gezegd dienstverlening op basis waarvan haar leden de brede werking van hun organisatie op een efficiënte, betrouwbare en economische wijze digitaal kunnen ontsluiten. Zoals vermeld gaat het hierbij om instellingen met een publiek karakter en volgens de beroepsinstantie is het dan ook zo dat een doelstelling die kadert in het optimaliseren van de digitale performantie van zulke publieke organisaties, moet worden gezien als een doelstelling die voorziet in een behoefte van algemeen belang. Het betrachten van een afdoend digitaal uitgeruste publieke instelling, zowel op het vlak van haar interne werking als voor wat betreft haar externe dienstverlening, staat ten dienste van eenieder die er wil of moet beroep op kunnen doen en, bijgevolg, ook van het maatschappelijk belang.

Bovendien is de beroepsinstantie van oordeel dat de hierboven vermelde taakstelling van CEVIO vzw niet kan worden beschouwd als industrieel of commercieel van aard. In de eerste plaats is CEVIO vzw een vzw, die vanuit haar hoedanigheid al niet is opgericht om winstgevende doelstellingen te verwezenlijken. Daarnaast ziet de beroepsinstantie niet in op welke wijze de door CEVIO vzw aan haar leden aangeboden dienstverlening anders kan worden gezien dan het (belangeloos) behartigen van de belangen van die leden zelf en dit zonder enig doel van industriële of commerciële aard.

De beroepsinstantie oordeelt bijgevolg dat CEVIO vzw voldoet aan kenmerk a) van artikel 1.3, 6° van het Bestuursdecreet en dat zij, vermits ook wordt voldaan aan de kenmerken b) en c)2) van voormeld artikel, wel degelijk dient te worden beschouwd als een instelling met een publieke taak. De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat CEVIO vzw, als instelling met een publieke taak, valt onder het toepassingsgebied van het hoofdstuk “Toegang tot bestuursdocumenten”, zoals bepaald in artikel 11.28, §1, 3° van het Bestuursdecreet. Dit artikel stipuleert evenwel dat voormeld hoofdstuk en bijgevolg de regels inzake

openbaarheid van bestuur, slechts van toepassing zijn op de instellingen met een publieke taak, voor zover het hun publieke taak betreft.

Om te kunnen besluiten of CEVIO vzw in het kader van het voorliggende beroepsschrift moet worden beschouwd als een overheidsinstantie in de zin van het voormelde artikel van het Bestuursdecreet, dient bijgevolg te worden onderzocht of de door verzoekers opgevraagde documenten al dan niet betrekking hebben op de publieke taak van CEVIO vzw. Het is immers zo dat de statuten, waaruit heel duidelijk een doelstelling van algemeen belang blijkt, van generlei industriële of commerciële aard, ook bepalen dat CEVIO vzw *“alle activiteiten kan ontplooiën die rechtstreeks of onrechtstreeks bijdragen tot de verwezenlijking van voormeld belangeloos doel, onder meer alle eigendommen of zakelijke rechten verwerven, in huur nemen, verhuren, personeel aanwerven, overeenkomsten afsluiten, fondsen inzamelen, kortom alle activiteiten uitoefenen of laten uitoefenen die haar voorwerp rechtvaardigen. In het kader van het realiseren van het voorwerp kan de vereniging zelf commerciële handelingen of handelsactiviteiten stellen.”*

Hoewel CEVIO vzw te beschouwen valt als een instelling met een publieke taak, is daarmee dan ook nog niet gezegd dat al haar activiteiten kaderen in de publieke taak waartoe zij is opgericht. CEVIO vzw kan met name commerciële handelingen of handelsactiviteiten stellen, weliswaar ter verwezenlijking van haar specifieke doelstelling, maar waarvan niet zonder meer kan worden gesteld dat zij als dusdanig behoren tot haar publieke taak zélf. De beroepsinstantie heeft in dit verband reeds geoordeeld dat bepaalde rechtspersonen moeten worden opgevat als een instelling met een publieke taak, maar dat zij voor wat betreft de documenten die het voorwerp uitmaakten van het betreffende ingestelde beroep, niet handelden vanuit hun publieke taak en bijgevolg niet konden worden gezien als een overheidsinstantie in de zin van artikel II.28, §1, 3° van het Bestuursdecreet, waarop de openbaarheidsregels van toepassing zijn.

Naar aanleiding van het door verzoekers ingestelde beroep, contacteerde de beroepsinstantie CEVIO vzw om haar een reactie te bezorgen en haar de door verzoekers opgevraagde documenten toe te sturen (zie supra). In haar op 16 februari 2026 aan de beroepsinstantie bezorgde reactie licht CEVIO vzw toe dat *“De contracten en afspraken met CEVI nv, de contracten met de leden van CEVIO vzw, en het systeem van ristoorno's dat door CEVIO vzw werd uitbetaald aan haar leden voor aankopen bij CEVI nv, kunnen op zichzelf niet worden aangemerkt als 'bestuursdocumenten' 'die verband houden met de uitoefening van een publieke taak'. In het verzoek van Stibbe, hoogstwaarschijnlijk gemandateerd door een concurrent van CEVIO vzw of CEVI NV, wordt duidelijk gepolst naar documenten die betrekking hebben op de ondernemingsgerelateerde, financieel-economische en commerciële activiteiten van CEVIO vzw. Dergelijke documenten vallen niet onder het toepassingsgebied van het Bestuursdecreet, aangezien het hier niet gaat om “activiteiten die een ruimere gemeenschap ten goede komen”, maar om bedrijfseigen activiteiten, die evenmin beslissingen zijn die derden binden.”*

Niettegenstaande dit door CEVIO vzw verduidelijkte standpunt terzake, werden de door verzoekers aangevraagde documenten daarbij niet aan de beroepsinstantie bezorgd. De beroepsinstantie is omwille daarvan bijgevolg niet in de gelegenheid gesteld om te kunnen beoordelen of de door verzoekers gevraagde contracten, afspraken en beslissingen al dan niet *daadwerkelijk* betrekking hebben op de publieke taak van CEVIO vzw. De beroepsinstantie heeft zodoende niet kunnen vaststellen of CEVIO vzw, voor wat betreft de door verzoekers opgevraagde documenten, als een overheidsinstantie moet worden beschouwd in de zin van artikel II.28, §1, 3° van het Bestuursdecreet en heeft in casu dan ook niet kunnen nagaan of de door het Bestuursdecreet geregelde toegang tot bestuursdocumenten al dan van toepassing is ten aanzien van die documenten.

De beroepsinstantie beschouwt het ingestelde beroep bijgevolg als **ontvankelijk, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van andersluidende decretaal bepaalde ontvankelijkheidsgronden, na te gaan door CEVIO vzw.**

### 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*

CEVIO vzw heeft de oorspronkelijke aanvraag van verzoekers bij beslissing d.d. 31 december 2025 afgewezen omwille van de volgende overwegingen:

*“In de eerste plaats dient er te worden gewezen op de bescherming van de interne communicatie in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De beslissingen van de Algemene Vergadering en Raad van Bestuur bevatten immers gevoelige interne beraadslagingen die rechtstreeks verband houden met strategische en beleidsmatige overwegingen binnen CEVIO vzw. De beslissingen van de organen geven inzicht in strategische keuzes, financiële beslissingen, waarbij de argumentatie en afwegingen van individuele leden en bestuursleden worden gedocumenteerd. Openbaarmaking van deze documenten zou de vertrouwelijkheid van interne beraadslagingen aantasten en (bestuurs-)leden kunnen ontmoedigen om vrij en kritisch deel te nemen aan interne discussies. Bovendien zou het openbaar maken van onderhandelingsstrategieën de positie van CEVIO vzw en andere betrokken partijen in lopende en toekomstige onderhandelingen verzwakken. Deze documenten zijn aanzienlijk doordrongen van interne strategieën, risicoanalyses en beleidsmatige afwegingen die niet bedoeld zijn voor extern gebruik. Indien deze interne communicatie openbaar zou worden, zou dit onvermijdelijk leiden tot terughoudendheid bij het schriftelijk vastleggen van gevoelige beleidsmatige en operationele overwegingen, wat de besluitvorming fundamenteel zou ondermijnen.*

*In dit licht vallen de gevraagde beslissingen tevens onder het geheim van beraadslaging, zoals bepaald in artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet. Er werd immers reeds toegelicht dat de gevraagde documenten gedetailleerde informatie bevatten over (lopende) strategische keuzes, juridische en financiële beslissingen, onderhandelingen met interne en externe partijen. Het geheim van beraadslaging waarborgt dat (bestuurs-)leden in alle vrijheid standpunten kunnen uitwisselen en complexe dossiers kunnen bespreken zonder externe druk of inmenging van potentiële concurrenten. Openbaarmaking zou niet alleen de vertrouwelijkheid van deze beraadslaging ondermijnen, maar ook de onafhankelijkheid en kwaliteit van de besluitvorming in gevaar brengen. Dit kan ertoe leiden dat (bestuurs-)leden zich in de toekomst geremd voelen om kritische vragen te stellen of hun bezorgdheden te uiten, wat het functioneren van de organen en de bredere organisatie negatief zou beïnvloeden.*

*Zowel de contracten en afspraken tussen CEVIO vzw en CEVI nv en tussen CEVIO vzw en de leden van CEVIO vzw enerzijds als de beslissingen van de organen van CEVIO vzw anderzijds bevatten vertrouwelijke en*

*bedrijfsgevoelige informatie met betrekking tot de samenwerking met zowel interne partners als commerciële partners. Dit betreft onder meer prijsafspraken, contractvoorwaarden, strategische en financiële keuzes. Deze informatie is concurrentiegevoelig en kan niet publiek gedeeld worden zonder de belangen van de betrokken partijen te schaden. Op grond van artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet is het verzoek tot openbaarmaking dan ook niet toelaatbaar, gelet op de bescherming van vertrouwelijke commerciële en industriële informatie en de legitieme economische belangen van de betrokken partijen.*

*De contracten en afspraken tussen CEVIO vzw en CEVI nv en tussen CEVIO vzw en de leden van CEVIO vzw enerzijds en de beslissingen van de organen van CEVIO vzw anderzijds bevatten tot slot strategische informatie, contractuele afspraken, onderhandelingen en financiële beleidsbeslissingen, waarvan de openbaarmaking de positie van CEVIO vzw zou verzwakken en marktverstoring zou veroorzaken. De openbaarmaking zou bijgevolg niet opwegen tegen de bescherming van de economische, financiële of commerciële belangen van de organisatie. Het Bestuursdecreet bepaalt duidelijk in artikel II.35, 1° dat een overheidsinstantie het verzoek in dat verband bijgevolg moet afwijzen.*

*Op grond van het voorgaande en met toepassing van de aangehaalde bepalingen van het Bestuursdecreet wordt beslist uw verzoek te weigeren. Deze weigering betreft, enerzijds de contracten en afspraken sedert 1 januari 2020 tussen CEVIO vzw en CEVI nv, alsook tussen CEVIO vzw en haar leden, evenals de beslissingen van de Algemene Vergadering en de Raad van Bestuur van CEVIO vzw die op deze contracten betrekking hebben. Anderzijds wordt uw verzoek tot openbaarmaking geweigerd met betrekking tot de sedert 1 januari 2020 genomen beslissingen van de Algemene Vergadering en de Raad van Bestuur van CEVIO vzw die betrekking hebben op het systeem van trekkingsrechten of ristorno's en andere systemen waarbij CEVIO vzw financiële middelen ter beschikking stelt van haar leden.*

*Gelet op de hoeveelheid vertrouwelijke informatie en verwevenheid ervan met de gevraagde documenten zou een gebeurlijke openbaarmaking trouwens -mocht deze zich opdringen- in ieder geval veronderstellen dat elk van de gevraagde documenten zorgvuldige en systematisch wordt gezuiverd van vermelde vertrouwelijke gegevens die niet openbaar gemaakt mogen worden. Een dergelijke oefening vereist niet alleen een grondige juridische en administratieve analyse, maar ook een aanzienlijke inzet van talloze mandagen en intellectuele diensten en dit nota bene in volle kerstvakantieperiode. Dit proces zou meerdere weken in beslag nemen en vormt een disproportionele belasting voor de organisatie, zeker in verhouding tot het mogelijke voordeel voor de aanvrager die als advocatenkantoor namens zichzelf of namens een cliënt louter economische belangen nastreeft en via een phishing expedition tracht een massa aan informatie te verzamelen ten nadele van de werking van CEVIO vzw.*

*De bewerking van de documenten zou ook onder geen beding kunnen worden afgerond binnen de decretale termijnen, waardoor de organisatie alleen al om die redenen, al gesteld dat ze onder het toepassingsgebied valt en al gesteld dat de uitzonderingen haar niet toelaten de stukken volledig te onttrekken geen andere keuze heeft dan het verzoek af te wijzen. Verder moet worden gewezen op het feit dat indien fouten zouden optreden bij het afschermen of anonimiseren van de gegevens, dit niet alleen kan leiden tot ernstige reputatieschade voor de organisatie, maar ook juridische en financiële aansprakelijkheid voor de organisatie met zich zou meebrengen. Dit risico, in combinatie met de onevenredige belasting van de organisatie, maakt de huidige gevraagde openbaarmaking van een onredelijke massa aan documenten in deze specifieke context onhaalbaar en alleszins onredelijk en zelfs een misbruik van recht als dat er al zou zijn, waardoor de aanvraag, mede in acht genomen de toepasselijke uitzonderingsgronden zoals hierboven aangehaald en na zorgvuldige afweging, ook moet worden geweigerd op grond van artikel II.33, 1° van het*

*Bestuursdecreet, weliswaar met de mogelijkheid om toepassing te maken van artikel 11.42 doch dit onverminderd de hierboven genoemde uitzonderingsgronden die onverkort van toepassing blijven.”*

## *2. Inhoud van het beroepsschrift*

Verzoekers nemen geen genoegen met die beslissing van CEVIO vzw en dienden op 28 januari 2026 bij de beroepsinstantie het volgende beroepsschrift in:

*“In de weigeringsbeslissing wordt door de vzw Cevio ‘subsidiair’ beroep gedaan op meerdere uitzonderingen teneinde alsnog te vermijden om toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten te moeten verlenen. Alvorens de toepassing van deze uitzonderingen hierna te weerleggen, is te wijzen op artikel 11.39 Bestuursdecreet waarin gestipuleerd wordt dat de uitzonderingen “geval per geval restrictief uitgelegd” dienen te worden. Nochtans zal blijken dat de vzw Cevio de uitzonderingen net ruim toepast, in een poging om zich te onttrekken aan de openbaarheid van bestuur. Bovendien dient elke ingeroepen uitzonderingsgrond voor elke situatie afzonderlijk in concreto beoordeeld te worden. De vzw Cevio laat ook na om dit naar behoren te doen, zij laat bijvoorbeeld veelal na om te duiden welke uitzonderingen op welke specifieke documenten betrekking hebben.*

*De vzw Cevio beroept zich ten eerste op de uitzonderingsgrond met betrekking tot de interne communicatie, in de zin van artikel 11.33, 3° Bestuursdecreet. Deze uitzonderingsgrond betreft in essentie nochtans enkel “de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling”. In wezen gaat dit over de interne communicatie ter voorbereiding van een beslissing, zodat de uitzondering niet kan ingeroepen worden indien het besluitvormingsproces reeds werd afgerond. De beslissingen van de Algemene Vergadering en de Raad van Bestuur kunnen uiteraard niet aangemerkt worden als interne communicatie ter voorbereiding van een beslissing. Het betreffen de eigenlijke beslissingen als dusdanig. Aangezien deze beslissingen geen interne communicatie uitmaken, kan de openbaarmaking ervan niet op deze basis geweigerd worden. Dat geldt des te meer voor de contracten en andere afspraken tussen enerzijds de vzw Cevio en anderzijds de nv Cevi of de leden van de vzw Cevio. In de beslissing wordt de weigering tot openbaarmaking van deze contracten ogenschijnlijk trouwens ook niet op deze uitzondering gesteund.*

*Daarbij moet een overheidsinstantie die zich beroept op deze uitzonderingsgrond in concreto beoordelen of de openbaarmaking van interne communicatie een ‘efficiënt intern beleidsoverleg’ binnen de overheid zou schaden. De vzw Cevio maakt geenszins een concrete beoordeling. Zij heeft enkel oog voor de (beweerdelijk) negatieve gevolgen van de openbaarmaking en verliest het belang van de openbaarheid uit het oog. Zo miskent Cevio vzw tevens de restrictieve aard van deze uitzonderingsgrond.*

*Ten tweede voert de vzw Cevio aan dat de openbaarmaking afbreuk zou doen aan het geheim van de beraadslagingen, in de zin van artikel 11.34, 3° Bestuursdecreet. Volgens de decreetgever is het doel van deze uitzonderingsgrond “te vermijden dat de (politieke) discussie wordt lamgelegd”. Bij toepassing ervan dient onderzocht te worden in hoeverre een openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim karakter van de beraadslagingen van de instanties die onder het toepassingsgebied van het decreet vallen. Een document of een gedeelte daarvan kan op basis van deze uitzonderingsgrond enkel aan de openbaarheid onttrokken worden wanneer, na een in concreto afweging, blijkt dat “de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof”. In de parlementaire voorbereiding wordt benadrukt dat deze uitzondering evenwel geenszins kan ingeroepen worden om de beslissingen die het gevolg zijn van een beraadslaging aan de openbaarheid te onttrekken.*



*Opnieuw blijkt uit de weigeringsbeslissing geenszins dat de vzw Cevio een concrete analyse maakte van de toepasselijkheid van de uitzonderingsgrond op elk bestuursdocument waartoe toegang werd gevraagd. Het wordt nergens aangetoond dat de betrokken beraadslaging geheim was, en dat de openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk zou doen aan dit geheim karakter. De geheel ongestaafde bewering dat de gevraagde documenten "gedetailleerde informatie bevatten over (lopende) strategische keuzes, juridische en financiële beslissingen, onderhandelingen met interne en externe partijen" is niet pertinent, aangezien dit niets te maken heeft met het geheim van de beraadslaging. De bestuursdocumenten waar toegang tot gevraagd wordt, zijn louter contracten, afspraken en beslissingen, die o.i. niet de daaraan voorafgaande interne beraadslagingen blootleggen.*

*De vzw Cevio voert als derde uitzonderingsgrond het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie aan, in de zin van artikel 11.35, 3° Bestuursdecreet. Vooreerst dient opgemerkt te worden dat de overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking af kan wijzen op basis van deze uitzonderingsgrond, "tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt". In de parlementaire voorbereiding is verduidelijkt dat de overheidsinstantie zelf contact moet opnemen met de betrokkene en dat de overheidsinstantie de documenten alsnog openbaar maakt, indien de betrokkene hiermee instemt, hetgeen ook veruitwendigd wordt in artikel 11.46, derde lid Bestuursdecreet. Uit de weigeringsbeslissing blijkt niet dat de vzw Cevio contact heeft opgenomen (of nog zal opnemen) met de nv Cevi en/of elk van haar leden om voor elk bestuursdocument dat hun respectievelijk aanbelangt hun instemming tot openbaarmaking te verzoeken. In haar weigeringsbeslissing geeft de vzw Cevio ook (opnieuw) geen blijk van een in concreto afweging van het belang van openbaarheid ten aanzien van de vertrouwelijkheid van commerciële en industriële informatie, met betrekking tot de specifieke contracten en afspraken. Ook artikel 11.35 Bestuursdecreet vereist nochtans deze afweging.*

*Tot slot verschuilt de vzw Cevio zich achter algemene en vage motieven om aldus op geen enkele wijze enige transparantie te moeten bieden omtrent haar contractuele en andere afspraken. Uit de weigeringsbeslissing kan enkel afgeleid worden dat deze contracten/afspraken wel degelijk bestaan (het ontstaan ervan wordt immers niet ontkend), maar de vzw Cevio verstrekt geen enkele duidelijkheid over het voorwerp en de modaliteiten daarvan. Nochtans kan niet aangenomen worden – en wordt ook niet aangetoond – dat deze contracten/afspraken (alook de achterliggende beslissingen) in hun geheel vertrouwelijke commerciële en industriële informatie zouden bevatten. Met name wat betreft de (contractuele) afspraken met de eigen leden valt met name niet in te zien hoe deze informatie 'concurrentiegevoelig' zou kunnen zijn, zeker nu de vzw Cevio een belangeloos doel nastreeft. En wat betreft de (contractuele) afspraken met de nv Cevi blijkt niet hoe deze tot stand zijn kunnen komen, aangezien ook de achterliggende besluitvorming aan de openbaarheid wordt onttrokken.*

*Ten vierde beroept de vzw Cevio zich op de uitzonderingsgrond van artikel 11.35, 1° Bestuursdecreet met betrekking tot de bescherming van het economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstantie. De decreetgever vat deze uitzonderingsgrond zeer restrictief op. Blijkens de parlementaire voorbereiding dient deze uitzondering onder andere om de economische activiteiten van de investeringsmaatschappijen te beschermen, hetgeen ten deze uiteraard niet aan de orde is (te meer nu de vzw Cevio een belangeloos doel heeft). Bovendien wordt de noodzaak van belangenafweging uitdrukkelijk benadrukt, waardoor enkel de "fundamentele belangen van de overheid kunnen opwegen tegen de openbaarmaking en bijgevolg beschermd kunnen worden".*

*De vzw Cevio maakt niet aannemelijk dat haar fundamentele belangen geschaad zouden worden door de openbaarmaking van de gevraagde documenten. Een concrete belangenafweging wordt opnieuw niet*



*weerspiegeld in de weigeringsbeslissing. De vaststelling dat alle gevraagde bestuursdocumenten zonder meer onder de uitzonderingsgrond vallen, is alleszins niet verenigbaar met de restrictieve interpretatie van de uitzonderingsgrond. Bovendien is de motivering van de weigering opnieuw zeer vaag: de vzw Cevio verwijst louter naar “strategische informatie, contractuele afspraken, onderhandelingen en financiële beleidsbeslissingen, waarvan de openbaarmaking de positie van CEVIO vzw zou verzwakken en marktverstoring zou veroorzaken”. Dit wordt op geen enkele manier verder geduid of gestaafd, het is met name een raadsel hoe de ‘positie’ van de vzw Cevio verzwakt zou kunnen worden en een ‘marktverstoring’ veroorzaakt zou kunnen worden.*

*Ten slotte voert de vzw Cevio aan dat de aanvraag “onredelijk en zelfs een misbruik van recht” zou zijn en daarom geweigerd moet worden, op grond van artikel 11.33, 1° Bestuursdecreet. Vooreerst is te benadrukken dat een overheidsinstantie die zich beroept op deze weigeringsgrond, blijkens de artikelen 11.33, 1° en 11.42 Bestuursdecreet verplicht is om de aanvrager voorafgaand aan de weigeringsbeslissing te verzoeken om zijn aanvraag te verduidelijken. De vzw Cevio heeft ons niet verzocht om onze aanvraag te verduidelijken. Daarnaast is de aanvraag geenszins ‘kennelijk onredelijk’. De documenten waarvan openbaarmaking wordt gevraagd, zijn duidelijk afgelijnd qua voorwerp en op een redelijke wijze beperkt in de tijd. Overeenkomstig artikel 13.1, eerste lid van de statuten van de vzw Cevio komt bijvoorbeeld de Algemene Vergadering van de vzw Cevio in beginsel slechts éénmaal per jaar bijeen, zodat het aantal beslissingen van dit orgaan sowieso beperkt is. De bewering dat de aanvraag “een onredelijke massa aan documenten” zou betreffen wordt – opnieuw – op geen enkele manier gestaafd.*

*Voorts is het opvallend dat de vzw Cevio ook zelf niet voorhoudt dat de eigenlijke aanvraag ‘kennelijk onredelijk’ zou zijn. Zij is van oordeel dat de aanvraag slechts ‘onredelijk’ (en dus ook niet ‘kennelijk’) zou worden “in deze specifieke context” waarbij dan gealludeerd wordt op de oefening waarbij “elk van de gevraagde documenten zorgvuldig en systematisch wordt gezuiverd van vermelde vertrouwelijke gegevens die niet openbaar gemaakt mogen worden”. Op die manier blijkt zij minstens impliciet te verwijzen naar artikel 11.45, § 2, eerste lid Bestuursdecreet: een bestuursdocument moet gedeeltelijk openbaar worden gemaakt als de informatie waarop een uitzonderingsgrond 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. De vzw Cevio erkent aldus uitdrukkelijk dat de documenten die nu integraal aan de openbaarmaking worden onttrokken desgevallend gedeeltelijk openbaar gemaakt zouden kunnen worden.*

*De vzw Cevio kan ook niet overtuigen met haar bewering dat het “meerdere weken” tijd in beslag zou nemen om de gevraagde documenten te ‘zuiveren’ van bijvoorbeeld daadwerkelijk vertrouwelijke commerciële en industriële informatie. Voor zoveel als nodig is eraan te herinneren dat artikel 11.43, §3 Bestuursdecreet ook de mogelijkheid verleent om de initiële termijn van twintig kalenderdagen te verlengen tot veertig kalenderdagen, dus het argument van de tijd is zonder pertinentie.*

*Besluit:*

*Hoewel de openbaarheid van bestuur een grondwettelijk verankerd recht is, dienen we vast te stellen dat de vzw Cevio zich op alle mogelijke manieren tracht te onttrekken aan de verplichting om toegang te verlenen tot haar bestuursdocumenten. Zij is in de eerste plaats van oordeel dat de regels inzake de toegang tot bestuursdocumenten op haar niet van toepassing zouden zijn, terwijl er geen enkele twijfel over kan bestaan dat zij een instelling met publieke taak (en zelfs een lokale overheid) is. Zij toont het tegendeel ook geenszins aan in haar weigeringsbeslissing. Daarnaast beroept zij zich op een heel gamma aan*

*uitzonderingsgronden, hoewel die verplicht op restrictieve wijze moeten worden toegepast. De weigeringsbeslissing beperkt zich bovendien tot vage en nietszeggende argumenten, die steeds weer herhaald worden, maar op geen enkele manier worden onderbouwd met concrete elementen. In tegenstelling tot wat de vzw Cevio voorhoudt, betreft het verzoek om toegang tot de gevraagde documenten geenszins 'een misbruik van recht'. Integendeel is het de vzw Cevio – waarvan het bestaan op zichzelf al onwettig is – die de mogelijkheden om openbaarheid te weigeren, misbruikt in een poging om de onwettigheden die haar hele bestaan en werking kenmerken, verborgen te houden. Derhalve stellen wij via onderhavig schrijven formeel beroep in tegen de beslissing van de vzw Cevio d.d. 31 december 2025 om toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren."*

### 3. Toelichting door CEVIO vzw

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie CEVIO vzw ter zake om een reactie gevraagd en haar verzocht om de door verzoekers opgevraagde documenten toe te sturen. Op 16 februari 2026 bezorgde CEVIO vzw aan de beroepsinstantie vervolgens de hierna volgende reactie over het door verzoekers ingestelde beroep:

*"Ten slotte [zie supra voor wat betreft de door CEVIO vzw gegeven toelichting inzake de ontvankelijkheid van het beroep] kan er geen twijfel over bestaan dat Stibbe deze documenten niet voor zichzelf opvraagt, maar gemandateerd werd door een cliënt om deze vragen te stellen. Dit gebeurt wellicht omdat de werkelijke identiteit van hun cliënt zou duidelijk maken waarom geen rechtmatig verzoek tot openbaarmaking van de stukken kan worden ingediend. De achterliggende cliënten van Stibbe zullen hoogstwaarschijnlijk concurrenten zijn van CEVIO of CEVI, en zij zouden zelfs een tegenpartij kunnen zijn in een rechtsgeding tegen CEVIO vzw, met als doel alsnog toegang te verkrijgen tot de gevraagde stukken. Deze manier van werken holt de nuttige werking van de uitzonderingsgronden uit. Aangezien Stibbe de aanvraag indient in eigen naam, maar in opdracht van een niet-geïdentificeerde partij, is het niet mogelijk om te toetsen of de aanvraag onder de uitzonderingsgrond van artikel 11.35 van het Bestuursdecreet valt, hetgeen de toetsing van het verzoek aan de uitzonderingsgronden belemmert.*

*Had het verzoek geressorteed onder het toepassingsgebied van artikel 11.28 jo. 1.3, 6° van het Bestuursdecreet, verwijzen wij naar onze weigeringsbeslissing. Concreet kunnen alvast de volgende uitzonderingsgronden worden ingeroepen ter ondersteuning van deze weigering:*

- 1. De bescherming van het geheim van de beraadslaging;*
- 2. Interne communicatie;*
- 3. Bescherming van economische, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties;*
- 4. Kennelijke onredelijkheid."*

Vermits CEVIO vzw daarbij de door verzoekers aangevraagde documenten niet heeft overgemaakt, verzocht de beroepsinstantie haar nog bijkomend – zowel telefonisch als per e-mail – om een (representatief) voorbeeld van de gevraagde contracten, afspraken en beslissingen te bezorgen. Vanuit CEVIO vzw ontving de beroepsinstantie daarop evenwel geen verdere reactie.

### 4. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vast dat CEVIO vzw zich, in die mate dat zij voor wat betreft de door verzoekers opgevraagde documenten (toch) zou ressorteren onder het personeel toepassingsgebied van de in het

Bestuursdecreet bepaalde openbaarheidsregels, heeft beroepen op de volgende uitzonderingsgronden om de openbaarmaking te weigeren:

- Artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet dat bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag afwijzen als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de betrokken instantie tot herformulering van de eerste aanvraag als vermeld in artikel II.42, verder: artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet
- Artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet dat bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie, verder: artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet
- Artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet dat bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van de Vlaamse overheid, van de organen van de lokale overheden, van de organen van de instellingen met een publieke taak en van de organen van de milieu-instanties, verder: artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet
- Artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet, waarbij wordt bepaald dat tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, 3° een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen 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, verder: artikel II.35, 1° van het Bestuursdecreet
- Artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet, waarbij wordt bepaald dat tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, 3° een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:  
3° het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt, verder: artikel II.35, 3° van het Bestuursdecreet
- Artikel II.35, 4° Bestuursdecreet dat 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 het belang van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen, verder: artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet

Voor wat betreft de toepassing van de hierboven vermelde uitzonderingsgrond uit artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet, wijst CEVIO vzw in haar beslissing d.d. 31 december 2025 op het volgende:

*“Gelet op de hoeveelheid vertrouwelijke informatie en verwevenheid ervan met de gevraagde documenten zou een gebeurlijke openbaarmaking trouwens -mocht deze zich opdringen- in ieder geval veronderstellen dat elk van de gevraagde documenten zorgvuldig en systematisch wordt gezuiverd van vermelde vertrouwelijke gegevens die niet openbaar gemaakt mogen worden. Een dergelijke oefening vereist niet alleen een grondige juridische en administratieve analyse, maar ook een aanzienlijke inzet van talloze mandagen en intellectuele diensten en dit nota bene in volle kerstvakantieperiode. Dit proces zou meerdere weken in beslag nemen en vormt een disproportionele belasting voor de organisatie, zeker in verhouding*

*tot het mogelijke voordeel voor de aanvrager die als advocatenkantoor namens zichzelf of namens een cliënt louter economische belangen nastreeft en via een phishing expedition tracht een massa aan informatie te verzamelen ten nadele van de werking van CEVIO vzw.*

*De bewerking van de documenten zou ook onder geen beding kunnen worden afgerond binnen de decretale termijnen, waardoor de organisatie alleen al om die redenen, al gesteld dat ze onder het toepassingsgebied valt en al gesteld dat de uitzonderingen haar niet toelaten de stukken volledig te onttrekken geen andere keuze heeft dan het verzoek af te wijzen. Verder moet worden gewezen op het feit dat indien fouten zouden optreden bij het afschermen of anonimiseren van de gegevens, dit niet alleen kan leiden tot ernstige reputatieschade voor de organisatie, maar ook juridische en financiële aansprakelijkheid voor de organisatie met zich zou meebrengen. Dit risico, in combinatie met de onevenredige belasting van de organisatie, maakt de huidige gevraagde openbaarmaking van een onredelijke massa aan documenten in deze specifieke context onhaalbaar en alleszins onredelijk en zelfs een misbruik van recht als dat er al zou zijn, waardoor de aanvraag, mede in acht genomen de toepasselijke uitzonderingsgronden zoals hierboven aangehaald en na zorgvuldige afweging, ook moet worden geweigerd op grond van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet, weliswaar met de mogelijkheid om toepassing te maken van artikel II.42 doch dit onverminderd de hierboven genoemde uitzonderingsgronden die onverkort van toepassing blijven.”*

Het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van een overheidsinstantie. Het moet de burgers in staat stellen de rechtmatigheid van het overheidsoptreden te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten. Verzoekers hebben aldus het volste recht om gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die zij zich ter harte hebben genomen, na te gaan. Zij zijn er evenwel niet van ontslagen om hun rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen: het belang dat de verzoekers hebben bij de uitoefening van hun rechten, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de betrokken overheidsinstantie.

De vraag wanneer een aanvraag tot openbaarmaking de grens van de kennelijke onredelijkheid overschrijdt is zeer delicaat en moeilijk. Daar moet, het uitgangspunt indachtig dat de uitzonderingsgronden op de openbaarheid restrictief moeten worden geïnterpreteerd en toegepast, heel behoedzaam mee worden omgegaan.

De beroepsinstantie is er, op basis van de hoger vermelde toelichting van CEVIO vzw, evenwel niet van overtuigd dat hiermee wordt aangetoond dat de openbaarheidsaanvraag van verzoekers de grenzen van de onredelijkheid zou hebben overschreden. In de eerste plaats merkt de beroepsinstantie op dat CEVIO vzw geen toepassing heeft gemaakt van artikel II.42 van het Bestuursdecreet, dat erin voorziet om de aanvrager desgevallend te verzoeken om zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen, voorwaarde om toepassing te kunnen maken van de uitzondering uit artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. Luidens artikel II.43, §2 begint desgevallend een nieuwe termijn van twintig kalenderdagen te lopen vanaf het moment dat de aanvrager zijn aanvraag gespecificeerd of vervolledigd heeft. Terzijde kan hierbij evenwel worden opgemerkt dat de afwezigheid van een dergelijk verzoek tot herformulering van de aanvraag, geen grond is om het beroep in te willigen en de openbaarmaking waartegen een uitzonderingsgrond zich verzet, te bevelen.

Verder beschikt een overheidsinstantie, verwijzend naar artikel II.43, §3 van het Bestuursdecreet ook over de mogelijkheid om de antwoordtermijn van twintig kalenderdagen te verlengen tot een termijn van veertig kalenderdagen, als zij oordeelt dat ze de aanvraag moeilijk tijdig kan toetsen aan de uitzonderingen.

In haar beslissing d.d. 31 december 2025 stelt CEVIO vzw daarnaast onder meer: *“Gelet op de hoeveelheid vertrouwelijke informatie en verwevenheid ervan met de gevraagde documenten zou een gebeurlijke openbaarmaking trouwens -mocht deze zich opdringen- in ieder geval veronderstellen dat elk van de gevraagde documenten zorgvuldig en systematisch wordt gezuiverd van vermelde vertrouwelijke gegevens die niet openbaar gemaakt mogen worden.”*

De beroepsinstantie kan in dit verband verwijzen naar de Memorie van Toelichting bij artikel II.45, §2 van het Bestuursdecreet betreffende de gedeeltelijke openbaarmaking van bestuursdocumenten, die een en ander als volgt verduidelijkt: *“Wanneer de gevraagde informatie voor een deel bestaat uit informatie waarvoor een uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen, dan mag enkel het overige gedeelte van de gevraagde informatie openbaar gemaakt worden. In principe is het ook verplicht om dit overig gedeelte openbaar te maken. Deze verplichting tot gedeeltelijke openbaarmaking geldt slechts voor zover het “mogelijk” is om de informatie te scheiden. Het is immers niet uitgesloten dat een doorgedreven scheiding van informatie leidt tot een zodanige verminking van de openbaar gemaakte informatie, dat deze volledig onleesbaar en onbegrijpelijk zou worden. Het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking en de scheiding van de informatie is dus niet absoluut en dient in alle redelijkheid toegepast te worden.”*

Los van die praktische mogelijkheden die het Bestuursdecreet voorziet voor de afhandeling van meer omvangrijke en/of complexe openbaarheidsaanvragen, kan de beroepsinstantie in het bijzonder niet anders dan vaststellen dat CEVIO vzw niet *in concreto* heeft toegelicht op welke wijze het openbaarheidsverzoek zodanig onredelijk zou zijn, dat het haar reguliere werkzaamheden zou verstoren of minstens significant in het gedrang zou kunnen brengen. De beroepsinstantie kan wel aannemen dat verzoekers met hun huidige openbaarheidsverzoek mogelijk een groot aantal en omvangrijke documenten opvragen, waarvan de afhandeling een tijdsintensieve opdracht zou kunnen betekenen voor CEVIO vzw. De beroepsinstantie kan evenwel niet om de vaststelling heen dat CEVIO vzw op dit ogenblik niet is nagegaan om welke documenten het daarbij concreet gaat, wat het volume daarvan is, welke tijdsbesteding hiervoor zal moeten worden uitgetrokken en met welke personeelsinzet. Bij gebrek daaraan heeft CEVIO vzw evenmin aangetoond op welke wijze haar taakstelling door de afhandeling van het openbaarheidsverzoek dan ook ernstig zou kunnen worden ondermijnd. De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet niet terecht werd ingeroepen in de beslissing d.d. 31 december 2025 van CEVIO vzw.

Zoals supra reeds vermeld, werd de beroepsinstantie door CEVIO vzw verder niet in het bezit gesteld van de door verzoekers opgevraagde documenten. In casu werd de beroepsinstantie dan ook niet in de mogelijkheid gesteld om na te kunnen gaan of er al dan niet terecht toepassing werd gemaakt van de overige door CEVIO vzw ingeroepen uitzonderingsgronden. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat het ingestelde beroep als **gegrond dient te worden beschouwd, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden, na te gaan door CEVIO vzw.**

Ten overvloede merkt de beroepsinstantie in dit verband nog op wat volgt. *Prima facie* komt het de beroepsinstantie voor dat bepaalde van de door CEVIO vzw ingeroepen uitzonderingsgronden i.c. geen toepassing kunnen vinden om de openbaarheidsaanvraag van verzoekers af te wijzen. Met dit verzoek vragen verzoekers de openbaarmaking van contracten, afspraken en beslissingen van CEVIO vzw en tussen CEVIO vzw en haar leden en CEVI nv. In eerste instantie kan in dit verband worden opgemerkt dat de

ingeroepen uitzonderingsgrond uit artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet overheidsinstanties bescherming biedt tegen het aantasten van het besluitvormingsproces, door hen het recht te bieden om hun interne raadplegingen en beraadslagingen af te schermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, tenzij een hoger openbaar belang de openbaarmaking gebiedt. De beroepsinstantie ziet op het eerste gezicht evenwel niet in op welke wijze de door verzoekers gevraagde documenten afbreuk zouden kunnen doen aan het door die uitzonderingsbepaling beschermde belang en of die documenten bovendien al dan niet te beschouwen zijn als de in dit artikel bedoelde ‘interne communicatie’.

Zonder kennisname van die documenten meent de beroepsinstantie eveneens te kunnen stellen dat zij geen betrekking (kunnen) hebben op inhoudelijke beraadslagingen, waarvan het geheime karakter desgevallend wordt beschermd door de in artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond. Deze uitzondering kan geenszins ingeroepen worden om de beslissingen die het gevolg zijn van een beraadslaging aan de openbaarheid te onttrekken. Het doel van deze uitzondering is immers “om te vermijden dat de (politieke) discussie wordt lamgelegd”. Het begrip “beraadslagingen” moet begrepen worden in immateriële zin. Een document of een gedeelte ervan wordt met andere woorden aan de openbaarheid onttrokken wanneer, na afweging blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof.

Tot slot verwijst CEVIO vzw in haar reactie d.d. 16 februari 2026 naar het gegeven dat verzoekers mogelijk optreden voor één van haar concurrenten die *“zelfs een tegenpartij kunnen zijn in een rechtsgeding tegen CEVIO vzw, met als doel alsnog toegang te verkrijgen tot de gevraagde stukken. Deze manier van werken holt de nuttige werking van de uitzonderingsgronden uit. Aangezien Stibbe de aanvraag indient in eigen naam, maar in opdracht van een niet-geïdentificeerde partij, is het niet mogelijk om te toetsen of de aanvraag onder de uitzonderingsgrond van artikel II.35 van het Bestuursdecreet valt, hetgeen de toetsing van het verzoek aan de uitzonderingsgronden belemmert.”*

Vermoedelijk beoogt CEVIO vzw hiermee de toepassing van de in artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsbepaling, die stelt dat bestuursdocumenten betreffende aangelegenheden die het voorwerp uitmaken van een burgerlijk of administratief rechtsgeding, niet in aanmerking komen voor openbaarheid tenzij een hoger openbaar belang de openbaarmaking gebiedt. Deze uitzonderingsgrond vereist evenwel uitdrukkelijk een bestaand hangend rechtsgeding, vermits immers het belang waarvan voormeld artikel de bescherming beoogt, niet bestaande is bij afwezigheid van een lopende gerechtelijke procedure.

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift van [REDACTED] d.d. 28 januari 2026 tegen de weigeringsbeslissing vanwege CEVIO vzw d.d. 31 december 2025 wordt als ontvankelijk beschouwd, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van andersluidende decretaal bepaalde ontvankelijkheidsgronden - na te gaan door CEVIO vzw - en wordt als gegrond beschouwd, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden - na te gaan door CEVIO vzw.

Bijgevolg dient CEVIO vzw de volgende documenten openbaar te maken door er een afschrift van te verstrekken, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van andersluidende decretaal bepaalde



ontvankelijkheidsgronden en onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden:

- de contracten en andere afspraken sedert 1 januari 2020 tussen CEVIO vzw (voorheen CEVI vzw) en CEVI nv, alsook de beslissingen (inclusief eventuele bijlagen) van de Algemene Vergadering en de Raad van Bestuur van CEVIO vzw met betrekking tot die contracten en afspraken;
- de contracten sedert 1 januari 2020 tussen CEVIO vzw (voorheen CEVI vzw) en de leden van CEVIO vzw die betrekking hebben op het verstrekken van dienstverlening ten bezwarende titel door CEVIO vzw aan de leden van CEVIO vzw, alsook de beslissingen (inclusief eventuele bijlagen) van de Algemene Vergadering en de Raad van Bestuur van CEVIO vzw met betrekking tot die contracten;
- de beslissingen (inclusief eventuele bijlagen) sedert 1 januari 2020 van de Algemene Vergadering en de Raad van Bestuur van de vzw CEVIO (voorheen CEVI vzw) die betrekking hebben op:
  - o het systeem van trekkingsrechten of ristorno's (ook wel gekend onder de benaming ledencredits') die door CEVIO vzw werden uitbetaald aan diens leden voor aankopen bij CEVI nv (inclusief de jaarlijkse overzichten sedert 1 januari 2020 met de hoegrootheid van de ledencredits die aan elk lid van de vzw werden toegekend).
  - o andere systemen waarbij door CEVIO vzw financiële middelen aan de leden ter beschikking worden gesteld (bijvoorbeeld in de vorm van een subsidie of toelage).

#### **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, 11 maart 2026

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter