

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 20
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2019/36bis

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 januari 2019 diende ■■■ een verzoek in bij de algemeen directeur van de stad Beveren, waarbij werd verzocht om een afschrift te verlenen van de collegebeslissing d.d. 17 september 2018 inzake de aanstelling van GD&A-advocaten door de gemeente Beveren teneinde beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten aanzien van de omgevingsvergunning afgeleverd door de deputatie Oost-Vlaanderen aan ■■■ voor een woonproject gelegen aan ■■■.

Op 6 februari 2019 werd het openbaarheidsverzoek afgewezen door de stad Beveren.

Verzoeker stelde op 14 februari 2019 beroep in tegen de weigeringsbeslissing van de stad Beveren. Dit beroep werd geregistreerd op 15 februari 2019.

Op 14 maart 2019 werd de beslissingstermijn van dertig kalenderdagen, met toepassing van artikel II.50, § 1, tweede lid van het Bestuursdecreet, verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Bij de beslissing van de beroepsinstantie OVB/2019/36 d.d. 19 maart 2019 werd het beroepschrift als ontvankelijk doch als gedeeltelijk ongegrond beschouwd en besliste de beroepsinstantie dat de collegebeslissing van 17 september 2018 gedeeltelijk openbaar diende gemaakt te worden, met dien verstande dat de samenstelling van het college, en de inschatting van de haalbaarheid van het beroep door het aangestelde advocatenkantoor, dienden te worden geschrapt.

Bij arrest van de Raad van State nr. 252.272 d.d. 1 december 2021 werd de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 19 maart 2019 vernietigd in zoverre er werd beslist dat de gegevens betreffende de samenstelling van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beveren op de bladzijden 1 en 2 van de voormelde collegebeslissing van 17 september 2018 niet openbaar gemaakt konden worden.

Door de tussenkomst van voormeld arrest van de Raad van State, wordt de beroepsinstantie opnieuw gevat om een uitspraak te doen in dit dossier, voor wat betreft het verzoek tot openbaarmaking van de samenstelling van het college tijdens het nemen van de collegebeslissing d.d. 17 september 2018 inzake de aanstelling van GD&A-advocaten door de gemeente Beveren teneinde beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten aanzien van de omgevingsvergunning afgeleverd door de deputatie Oost-Vlaanderen aan [REDACTED] en dit voor wat betreft het aspect van de samenstelling van het college van burgemeester en schepenen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Op 21 januari 2019 diende [REDACTED] een openbaarheidsverzoek in bij de algemeen directeur van de stad Beveren, waarbij werd gevraagd naar een afschrift van de collegebeslissing d.d. 17 september 2018.

De stad Beveren heeft dit openbaarheidsverzoek afgewezen op 6 februari 2019. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 14 februari 2019 diende [REDACTED] beroep in tegen de voormelde weigeringsbeslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

De stad Beveren heeft het openbaarheidsverzoek afgewezen op 6 februari 2021.

Het stadsbestuur beroept zich bij haar weigering van de openbaarmaking op artikel II.36, §1, 8° van het Bestuursdecreet. Dit artikel bepaalt het volgende:

"Als de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten geldt, in afwijking van artikel II.34 en II.35, de volgende regeling. De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, wijzen de aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

8° De rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen. (...)"

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker is eigenaar van een binnengebied gelegen ■■■ in het centrum van Melsele, en aansluitend op ■■■. Hij wil dit gebied ontwikkelen maar er zijn moeilijkheden en discussies gerezen, o.m. omtrent de ontsluiting van dit gebied en de verenigbaarheid van de plannen van de aanvrager met de goede ruimtelijke ordening. Dit ging reeds gepaard met enkele (administratief)rechtelijke procedures.

Daarenboven verdenkt de beroeper een bepaalde schepen van belangenvermenging in dit dossier en had deze zich volgens de beroeper moeten verontschuldigen tijdens de beraadslaging over dit dossier. Hij roept een schending in van artikel 27 §1, 1^o Gemeentedecreet en uit zijn twijfels bij de goede trouw van het College.

In een collegezitting van 9 april 2018 zou onder meer over het dossier van verzoeker uitspraak gedaan zijn (punt D 32 – 54: “De aanvraag van verzoeker tot oprichting van een privaat woonerf met 3 meergezinswoningen, 15 parkeerplaatsen en het slopen van een garage, ■■■ wordt geweigerd.”)

De beroeper is in de veronderstelling dat de bewuste schepen ook aanwezig was bij de beraadslaging van het schepencollege om de procedure aan te vatten en beroep tot schorsing en vernietiging tegen de beslissing van de deputatie van Oost-Vlaanderen, die wel een omgevingsvergunning toekeende, aan te tekenen.

De beroeper vroeg om een afschrift te verlenen van de collegebeslissing d.d. 17 september 2018 inzake de aanstelling van GD&A-advocaten door de gemeente Beveren teneinde beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten aanzien van de omgevingsvergunning afgeleverd door de deputatie Oost-Vlaanderen aan verzoeker voor het woonproject gelegen aan ■■■.

De beroepsindiener stelt dat de gemeente Beveren in dit geval onrechtmatig toepassing maakt van artikel II.36, §1, 8^o van het Bestuursdecreet als weigeringsgrond. Hij meent dat de gemeente Beveren verkeerdelijk beroep doet op desbetreffende weigeringsgrond en dat men zich niet kan beroepen op de weigeringsgrond, gelet op het openbaar karakter van het opgevraagde document.

Hij meent dat er niet concreet wordt aangetoond dat het gevraagde document verband houdt met een rechtsgeding én nadelig tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend, alsook dat de nodige belangenafweging niet gemaakt wordt.

3. Toelichting door de stad Beveren

Op 19 februari 2019 deed de beroepsinstantie navraag bij de algemeen directeur van de stad Beveren om toelichting te verlenen bij de bestreden weigeringsbeslissing.

Op 26 februari 2019 deelde de algemeen directeur mee dat de cliënt van de beroepsindiener al enige tijd een project tracht te realiseren ter hoogte van ■■■ en dat conform de beslissingen van het college van burgemeester en schepenen diens opeenvolgende vergunningsaanvragen onverenigbaar zijn met een goede ruimtelijke ordening. Hoewel de gemeente reeds twee aanvragen heeft geweigerd, verleende de deputatie al twee maal de vergunning. In het verleden hebben zowel de gemeente als omwonenden de vergunningen verleend door de deputatie aangevochten voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De eerste vergunning verleend door de deputatie werd vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen (arrest van 18 december 2018 met nummer RvVb-A-1819-0450), wegens strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening.

Tegen de tweede vergunning (dd. 10 september 2018) hebben het college en de gemeente een verzoekschrift tot nietigverklaring en schorsing ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Hiertoe nam het college de kwestieuze beslissing op 17 september 2018.

Beroepsindiener wenste volgens de algemeen directeur van de gemeente Beveren een afschrift te bekomen van het besluit tot in rechte treding, in een poging om de wettigheid van dit besluit te betwisten, en dit teneinde de ontvankelijkheid van de vordering tot nietigverklaring en schorsing te betwisten.

Volgens de gemeente Beveren wou de beroepsindiener naar alle waarschijnlijkheid de motivering van het besluit tot in rechte treding in vraag stellen. Indien hij hierin zou slagen, zou hij bij de lopende procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen het belang van het college en de gemeente als verzoekende partijen in vraag kunnen gesteld hebben, met de onontvankelijkheid van het verzoekschrift tot nietigverklaring en schorsing tot mogelijk gevolg.

In de tweede plaats wou de beroeper volgens de algemeen directeur een eventuele vormfout vinden teneinde het mandaat van de raadsman van de gemeente en het college te betwisten, zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het verzoekschrift onontvankelijk zou verklaren. De gebeurlijke onontvankelijkheid van het verzoekschrift van het college en de gemeente ingevolge een eventuele vormfout in het aanstellingsbesluit had het recht van de gemeente op een eerlijk proces en op procedurele wapengelijkheid ernstig kunnen schaden volgens de gemeente Beveren. Bovendien zou de gebeurlijke onontvankelijkheid het ruimtelijk beleid van de gemeente doorkruisen, nu hierdoor de (onwettige) bestreden vergunning van de deputatie zou herleven.

Verder werd er gewezen op het feit dat beroepsindiener op pagina's 12 t.e.m. 21 van zijn verzoekschrift tot tussenkomst in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen het belang van het college en de gemeente bij het schorsings- en annulatieberoep trachtte te betwisten door het gemeentebestuur, en in het bijzonder de bewuste schepen, te beschuldigen van belangenvermenging. De beroeper wou de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) er volgens de algemeen directeur toe bewegen het verzoekschrift van het college en de gemeente onontvankelijk te verklaren bij gebrek aan een (rechtmatig) belang bij de vordering.

Beroepsindiener wenste volgens de algemeen directeur het aanstellingsbesluit dan ook uitsluitend te verkrijgen teneinde de onontvankelijkheid van het verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring van het college en de gemeente te bekomen, om zodoende een inhoudelijke discussie over de onwettigheid van de bestreden vergunning te vermijden en de onwettige vergunning in het rechtsverkeer te behouden.

Het aanstellingsbesluit maakte juridisch gezien geen procedurestuk in de procedure voor de Raad, en moest overeenkomstig het DBRC-decreet en het DBRC-besluit niet worden bijgebracht, aldus de algemeen directeur. De gemeente beschikte volgens de algemeen directeur overigens ook niet over de mogelijkheid om de beroepsindiener te verplichten stukken die geen processtukken zijn openbaar te maken teneinde de onontvankelijkheid van diens verzoekschrift tot tussenkomst aan te tonen.

Het belang dat beroepsindiener heeft bij de openbaarmaking van het document in kwestie woog volgens de gemeente Beveren dan ook niet op tegen het belang van het college en van de gemeente bij een eerlijk proces, waarvan het beginsel van wapengelijkheid een essentieel onderdeel is, aldus de algemeen directeur.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Het vernietigingsverzoek bij de Raad van State van de beroeper d.d. 16 mei 2019 tegen de eerdere beslissing van de beroepsinstantie d.d. 19 maart 2019 werd ingesteld voor zover dit besluit stelt dat de gegevens betreffende de samenstelling van het college op blz. 1 en 2 van het besluit niet openbaar gemaakt mogen worden. Met de huidige nieuwe beslissing wordt dus ook enkel ingegaan op dit onderdeel van de beslissing van de beroepsinstantie dat door de Raad van State vernietigd werd. Voor het overige blijft het besluit van de beroepsinstantie d.d. 19 maart 2019 haar gelding behouden.

De beroepsinstantie stelt vast dat het voorwerp van de procedure voor de Raad voor Vergunningsprocedure die uitmondde in het arrest van 21 april 2020 naar aanleiding van de door de deputatie aan de cliënt van de beroeper verleende vergunning verband houdt met het oorspronkelijke openbaarheidsverzoek. In dat geval dient een afweging gemaakt te worden tussen het belang van de openbaarheid versus het belang dat beschermd wordt door de ingeroepen uitzonderingsgrond van het Bestuursdecreet.

Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.35. 4° van het Bestuursdecreet is gelegen in de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te verkrijgen. De gegevens die gevraagd worden in het openbaarheidsverzoek hebben een duidelijke link met de lopende procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De vraag rijst of er een reëel risico bestaat dat de beroeper de opgevraagde collegebeslissing tegen de gemeente Beveren zal gebruiken in de vermelde procedure en of het meedelen van de collegebeslissing het recht van de gemeente Beveren op een eerlijk proces ernstig in het gedrang kan brengen.

De algemeen directeur stelt dat de aanvraag tot openbaarmaking betrekking heeft op het omgevingsvergunningscontentieux en dat er sprake is van milieu-informatie (waardoor hij eigenlijk lijkt te verwijzen naar artikel II.36, §1, 8° van het Bestuursdecreet als weigeringsgrond). De procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen strekt volgens hem tot vrijwaring van het leefmilieu, nu het verzoekschrift aanvoert dat de vergunningverlenende overheid de wetgeving inzake het leefmilieu manifest heeft geschonden. Om deze reden kan de gevraagde informatie worden aangemerkt als milieu-informatie volgens de algemeen directeur.

De beroepsinstantie daarentegen is van oordeel dat de betrokken collegebeslissing over de aanstelling van een raadsman om een verzoek tot schorsing en vernietiging in te leiden op zich geen milieu-informatie bevat zoals die gedetailleerd gedefinieerd wordt in artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet. De beroepsinstantie ziet niet in dat deze beslissing van het college informatie zou inhouden betreffende a) het milieu; b) maatregelen en activiteiten die aanleiding geven of kunnen geven tot druk op het milieu, alsook de analyses en evaluaties ervan die relevant zijn voor de maatregelen en activiteiten, bedoeld in e); c) de druk die de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), veroorzaken op het milieu via de factoren van milieuverstoring zoals verontreinigingsfactoren; d) de natuur, de cultureel waardevolle gebieden en bouwwerken, de gezondheid, de veiligheid en de levensomstandigheden van de mens en de effecten daarop, telkens voor zover ze worden of kunnen worden aangetast door de toestand van het milieu, de maatregelen en activiteiten, bedoeld in b), of de verstoringfactoren, bedoeld in c); e) maatregelen en activiteiten die tot doel hebben het milieu en de elementen, bedoeld in d), in stand te houden, te herstellen, te ontwikkelen, of druk op het milieu te voorkomen, te beperken of te compenseren, alsook de analyses en evaluaties ervan.

Daarom moet er onderzocht worden of de vraag tot openbaarmaking geweigerd kan worden op grond van artikel II.35, 4° Bestuursdecreet, dat voor andere dan milieu-informatie een gelijkkluidende uitzonderingsgrond bevat als deze vermeld in artikel II.36, §1, 8° Bestuursdecreet.

Op 15 maart 2019 verduidelijkte de algemeen directeur aan de beroepsinstantie dat volgens hem de openbaarmaking van het collegebesluit ook diende geweigerd te worden omdat de beroeper de aan- of afwezigheid van de bewuste schepen bij het nemen van de beslissing op de zitting van 17 september 2018

dreigt aangegrepen te worden om de beweerde ongeoorloofde belangenvermenging van de bewuste schepen aan de kaak te stellen.

Bij de huidige beoordeling van het beroep dient echter vastgesteld te worden dat het ingeroepen belang verbonden is met een concrete procedure voor de RvVb die inmiddels afgesloten is met een verwerpingsarrest en dat de omgevingsvergunning van de deputatie van 23 augustus 2018 door de RvVb is vernietigd.

Volgens vermeld arrest van de Raad van State d.d. 1 december 2021 besliste de deputatie, gevolg gevend aan de injunctie door de RvVb, op 27 augustus 2020 om de gevraagde vergunning te weigeren. Tegen die weigeringsbeslissing heeft de beroeper op 30 oktober 2020 een beroep tot nietigverklaring bij de RvVb ingediend. Deze procedure is hangende. De gemeente Beveren komt tussen in de voormelde procedure. De beroepsinstantie is van oordeel dat de collegebeslissing d.d. 17 september 2018 voor wat betreft de daarin vervatte gegevens over de samenstelling van het college geen rol meer speelt in de procedure voor de RvVb die momenteel nog hangende is en die nu betrekking heeft op een weigering van de vergunning door de deputatie.

Het ingestelde beroep, voor zover na het arrest van de Raad van State nr. 252.272 nog aan de orde, is bijgevolg als **gegrond** te beschouwen voor wat betreft de gegevens over de samenstelling van het college zoals vervat in de collegebeslissing d.d. 17 september 2018. Voor het overige wordt de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 19 maart 2019 behouden.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ tegen de weigering van de gemeente Beveren om een afschrift te verlenen van de collegebeslissing d.d. 17 september 2018 inzake de aanstelling van GD&A-advocaten door de gemeente Beveren teneinde beroep in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten aanzien van de omgevingsvergunning afgeleverd door de deputatie Oost-Vlaanderen aan ■■■ voor een woonproject gelegen aan ■■■ wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd voor wat betreft de gegevens over de samenstelling van het college zoals vervat in de collegebeslissing d.d. 17 september 2018. Voor het overige wordt de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 19 maart 2019 behouden.

Bijgevolg dienen de gegevens over de samenstelling van het college zoals vervat in de collegebeslissing d.d. 17 september 2018 openbaar te worden gemaakt door er een afschrift van te verstrekken.

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, 21 december 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter