

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/166

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 3 juni 2024 diende ■■■ (hierna: verzoekers) een verzoek in bij de gemeente Schoten om een afschrift te krijgen van het volledig administratief dossier betreffende de nieuwe horecazaak-exploitatie gelegen in de ■■■.

Op 21 juni 2024 werd het openbaarheidsverzoek gedeeltelijk ingewilligd door de gemeente Schoten.

Op 26 juni 2024 werd door verzoekers beroep aangetekend tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing.

Op 27 juni 2024 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 3 juni 2024.

De bestreden beslissing van de gemeente Schoten dateert van 21 juni 2024. 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 26 juni 2024 dienden verzoekers beroep in tegen vermelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Gegrondeid van het beroep

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

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

1. *Oorspronkelijk verzoek*

Op 3 juni 2024 werd door verzoekers een afschrift gevraagd van het volledig administratief dossier betreffende de nieuwe horecazaak-exploitatie gelegen in ■■■.

2. *Bestreden beslissing*

De gemeente Schoten bezorgde in haar antwoord van 21 juni 2024 de volgende documenten aan verzoekers:

- aanvraagformulier
- brandpreventieverslag
- handelshuurovereenkomst
- document moraliteitsonderzoek.
- brief B-attest burgemeester
- controledocument infrastructurele hygiëne
- plan van de horeca-inrichting
- verzekeringsattest
- uittreksel KBO
- financieel onderzoek
- besluit van 16 mei 2024 van het college van burgemeester en schepenen
- bouwvergunning 22 juli 1992
- besluit deputatie 1 februari 2018
- besluit deputatie 25 mei 2022
- besluit deputatie 23 november 2023.

Een afschrift van het mailverkeer tussen de gemeente en de aanvrager werd vervolgens aan verzoekers bezorgd via afzonderlijke e-mailberichten.

De gemeente Schoten weigerde in haar antwoord van 21 juni 2024 een afschrift te verlenen van de interne e-mailberichten tussen de gemeentelijke diensten, en dit op grond van artikel II.33,3° van het Bestuursdecreet (interne communicatie).

Er is volgens de gemeente in casu geen hoger openbaar belang van toepassing dat de openbaarmaking van deze "interne communicatie" zou rechtvaardigen.

3. Beroepschrift

Met het beroep van 26 juni 2024 wensen verzoekers alsnog een afschrift te bekomen van het volledig administratief dossier betreffende de nieuwe horecazaak-exploitatie gelegen in [REDACTED].

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie op 27 juni 2024 contact opgenomen met de gemeente Schoten, om de betrokken documenten te verkrijgen en de gemeente in de gelegenheid te stellen om wat meer duiding te verstrekken betreffende dit dossier.

De beroepsinstantie stelt op basis van het beroepschrift van verzoekers vast dat zij nog een afschrift wensen te krijgen van de volgende documenten:

- "alle thans achtergehouden documenten";
- "het document 'Ontwerp / TOELICHTING & VERSLAG ...' betreffende het dossier dat zou zijn afgesloten met het CBS-besluit van 16 mei 2024";
- "alle interne communicatie" (tussen de gemeentelijke diensten) en alle briefwisseling van/met de aanvrager, waarvan afschrift/inzage geweigerd werd.

De gemeente Schoten heeft op 9 juli 2024 de nodige informatie verschaft aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het ingestelde beroep.

Betreffende "alle thans achtergehouden documenten"

De gemeente Schoten geeft aan niet te weten wat verzoekers hiermee bedoelen, zodat het niet mogelijk is om in te gaan op deze vraag.

De beroepsinstantie stelt vast dat de gemeente in haar antwoord van 21 juni 2024 reeds 15 documenten heeft bezorgd aan verzoekers, alsook het mailverkeer tussen de gemeente en de aanvrager.

Uit de toelichting van de gemeente aan de beroepsinstantie blijkt dat er daarbuiten geen achtergehouden documenten bestaan, met uitzondering van de hierna apart besproken documenten.

Nu een openbaarheidsverzoek enkel maar betrekking kan hebben op bestaande informatie die in het bezit is van een overheidsinstantie, zoals omschreven in artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet, dient het beroep voor wat betreft dit punt dan ook als **ongegrond** te worden beschouwd.

Betreffende "het document 'Ontwerp / TOELICHTING & VERSLAG...' betreffende het dossier dat zou zijn afgesloten met het CBS-besluit van 16 mei 2024"

De gemeente Schoten heeft het betrokken document aan de beroepsinstantie bezorgd met de mededeling dat dit document niet aan verzoekers werd bezorgd omdat het om een "ontwerp" van een beslissing gaat.

De beslissing zelf werd in de zitting van 16 mei 2024 aan het college van burgemeester en schepenen voorgelegd.

De beroepsinstantie stelt vast dat de gemeente zich klaarblijkelijk beroept op de toepassing van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet. Deze decreetbepaling stelt dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking mag afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

De memorie van toelichting bij dit decreetartikel stelt het volgende: *“Het ogenblik waarop een document als “af” kan beschouwd worden, verschilt van document tot document. Zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen documenten die worden gemaakt in het kader van een besluitvormingsprocedure en andere documenten. Documenten ter voorbereiding van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen, dit wil zeggen indien ze ondertekend zijn door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is. Dit betekent geenszins dat er een eindbeslissing in de procedure zou moeten genomen zijn. Ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota’s zijn openbaar, nog voor de eindbeslissing is gevallen, voor zover ze definitief af zijn, dit wil zeggen ondertekend door de bevoegde persoon, zelfs al zijn deze documenten vatbaar voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen. Andere documenten, die niet kaderen in een besluitvormingsprocedure worden door de opsteller(s) zelf van het document gekwalificeerd als zijnde af of niet af. Zo zal een document dat wordt opgesteld door een groep personen, slechts af zijn wanneer de groep besluit dat het document af is, dit wil zeggen dat er niets meer aan het document dient veranderd te worden, wat niet uitsluit dat wijzigingen achteraf mogelijk zijn ten gevolge van nieuwe omstandigheden.”*

De memorie van toelichting specificeert verder dat documenten die worden opgesteld door personeelsleden van de administratie en die als insteek moeten dienen ter bespreking van een vergadering, niet af zijn zolang deze documenten niet goedgekeurd zijn door deze vergadering. De documenten die het resultaat zijn van deze vergadering, en die bijvoorbeeld als standpunt van de administratie kunnen beschouwd worden en ‘gedragen’ zijn door de administratie zijn daarentegen wel openbaar, zelfs al vormen deze documenten nog maar een initieel voorstel aan de beleidsverantwoordelijke, die hierover nog zijn of haar fiat dient te geven.

Het document in kwestie valt onder de documenten die kaderen in een besluitvormingsprocedure. De reglementering omtrent de exploitatie van horecazaken wordt geregeld in het “Bijzonder politiereglement voor de exploitatie van horecazaken” van de gemeente Schoten. Een exploitant van een horecazaak dient minstens in het bezit te zijn van een uitbatingsvergunning. Hij dient ook in het bezit te zijn van een drankvergunning indien er gegiste en/of sterke dranken worden geschonken.

De beroepsinstantie stelt vast dat het document op zich geen definitieve status heeft verkregen, aangezien het slechts gaat om een ontwerp dat niet werd ondertekend door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is. Bijgevolg kan dit ontwerp niet als ‘af’ beschouwd worden en is het beroep op dit punt **ongegegrond**.

Betreffende “alle interne communicatie” (tussen de gemeentelijke diensten) en alle briefwisseling van/met de aanvrager, waarvan afschrift/inzage geweigerd werd

Vooreerst werd de briefwisseling tussen de gemeente en de aanvrager reeds aan verzoekers overgemaakt. Zoals hierboven reeds werd vermeld, bestaan er daarbuiten geen achtergehouden documenten. Bijgevolg is het beroep op dit punt **ongegegrond**.

Verder heeft de beroepsinstantie kennis kunnen nemen van de “interne communicatie” tussen de gemeentelijke diensten die niet aan verzoekers werd overgemaakt. De beroepsinstantie stelt vast dat de gemeente Schoten zich voor deze weigering beroept op de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het

Bestuursdecreet, waardoor overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten mogen afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren.

De Memorie van Toelichting bij art. 11.33, 3° van het Bestuursdecreet verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van communicatie betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

Het begrip “intern” houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie terecht komt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek.

In casu kan er voor de beroepsinstantie geen twijfel over bestaan dat de door verzoeker opgevraagde documenten (de “interne communicatie” tussen de gemeentelijke diensten) betrekking heeft op zulke interne communicatie, zoals bedoeld in de zin van art. 11.33, 3° van het Bestuursdecreet.

De bestuursdocumenten waarvan de openbaarmaking hier wordt gevraagd handelen immers over de onderlinge berichtgeving tussen de verschillende gemeentelijke diensten met het oog op de afwerking van het dossier betreffende de nieuwe horeca-zaak-exploitatie in ■■■. Dergelijk intern mailverkeer tussen de verschillende diensten is niet bestemd om buiten de muren van de gemeente terecht te komen. Het mailverkeer kadert duidelijk in de voorbereiding van een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, met name het desbetreffende besluit van het college van burgemeester en schepenen besluit van 16 mei 2024. De beroepsinstantie stelt daarbij vast dat verzoeker zelf aangeeft dat hij de interne communicatie daaromtrent opvraagt.

Tot slot is er hier geen primerend belang voor een openbaarmaking van deze interne voorbereidende communicatie in de zin van art. 11.33 van het Bestuursdecreet aanwezig. Het gaat hier om interne documenten die alleen betrekking hebben op de manier waarop een beslissing binnen de gemeente Schoten tot stand is gekomen. De openbaarmaking van deze interne communicatie is in casu niet van algemeen belang. De belangenafweging waartoe voormeld decreetartikel uit het Bestuursdecreet verplicht, zoals het geval is bij elke relatieve uitzonderingsgrond, leidt niet tot een oordeel in het voordeel van de beroeper. De beroepsinstantie acht in casu geen hoger openbaar belang van toepassing dat de openbaarmaking van de gevraagde mailberichten zou rechtvaardigen. De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken documenten. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: “*De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.*” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56).

Op grond van voorgaande overwegingen weegt het belang van de openbaarheid niet op tegen het belang en de noodzaak van de gemeentelijke diensten van de gemeente Schoten om vrij van gedachten te kunnen wisselen in voorbereiding van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 16 mei 2024.

De uiteindelijke beslissing van de gemeente Schoten, zijnde het vermelde besluit van het college van burgemeester en schepenen besluit van 16 mei 2024 werd aan verzoekers reeds bezorgd.

Daarom besluit de beroepsinstantie dat de opgevraagde interne communicatie niet openbaar kan worden gemaakt in toepassing van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Het beroep is bijgevolg ook op dit punt **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 26 juni 2024 van ■■■ tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 21 juni 2024 van de gemeente Schoten is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 18 juli 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

voor de voorzitter, afwezig,

An Van Acker,
Lid van de beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur