

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2025/067

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 februari 2025 diende [REDACTED] (hierna: verzoeker) een verzoek in bij de stad Antwerpen afdeling Maatschappelijke Veiligheid, Handhaving Bouwen en bij het departement Omgeving afdeling Handhaving en afdeling Omgevingsinspectie district Antwerpen om een afschrift te krijgen van de werkvoorschriften/sjablonen/leidraden voor verbalisanten ruimtelijke ordening.

De stad Antwerpen verwees verzoeker door naar het departement Omgeving welke heeft nagelaten om binnen de decretaal bepaalde termijn een beslissing te treffen.

Op 26 februari 2025 stelde verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur tegen het uitblijven van een reactie van het departement Omgeving. Dit beroep werd op 27 februari 2025 geregistreerd door de beroepsinstantie en op 28 maart 2025 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beroepstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 3 februari 2025. Op 26 februari 2025, de datum van het beroep, was de in artikel II.43, § 1, 2e lid van het Bestuursdecreet bepaalde beslissingstermijn van 20 kalenderdagen voor het departement Omgeving verstreken, zonder dat verzoeker een beslissing had ontvangen. 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. Oorspronkelijk verzoek

Middels het verzoek van 3 februari 2025 wenste verzoeker een afschrift van de werkvoorschriften/sjablonen/leidraden voor verbalisanten ruimtelijke ordening. De gezochte documenten zijn die waaraan gerefereerd wordt op deze site:

<https://omgevings.vlaanderen.be/nl/inspectie-en-handhaving/handhavers/kenniscentrum-omgevingshandhaving>

2. Inhoud van het beroepschrift

Aangezien de stad Antwerpen verzoeker doorverwees naar het departement Omgeving en deze laatste nagelaten heeft te reageren, zag verzoeker zich genoodzaakt beroep in te dienen tegen de ontstentenis van beslissing van het departement Omgeving. Via het indienen van het beroepschrift wenst verzoeker alsnog een afschrift te verkrijgen van de gevraagde documenten.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie contact opgenomen met het departement Omgeving afdeling Handhaving en afdeling Omgevingsinspectie district Antwerpen, om de gevraagde documenten te krijgen en het departement Omgeving in de gelegenheid te stellen om wat meer duiding te verstrekken betreffende dit dossier.

Per mail van 2 april 2025 wees de handhavingsmanager van het Departement Omgeving met in cc. de afdeling handhaving alsook de gewestelijk stedenbouwkundig inspecteur van het district Antwerpen (hierna : GSI Antwerpen) het verzoek als volgt af. "Uw vraag naar werkvoorschriften/sjablonen/leidraden voor verbalisanten ruimtelijke ordening verwijst naar een afgeschermd website met werkvoorschriften, sjablonen en leidraden voor overheidsinstanties die handhavingsbevoegdheden hebben in de domeinen milieu, ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed. De toegang tot dit kenniscentrum is afgebakend tot bepaalde functies met handhavingsbevoegdheden, zodat we u hier geen toegang kunnen toe verschaffen noch documenten van deze website kunnen doorsturen.

Indien u inhoudelijke vragen hebt rond documenten of het optreden van RO-verbalisanten kan u zich best rechtstreeks richten tot het bestuur vanwaar dit document afkomstig is."

Beroeper meldde de beroepsinstantie diezelfde dag geen genoegen te nemen met voormelde beslissing van het departement Omgeving en motiveerde zijn beroep nu inhoudelijk :

- "de door ons gezochte informatie zijn werkvoorschriften voor overheidspersoneel hoe de Vlaamse wetgeving, in casu de Vlaamse Codex voor Ruimtelijke Ordening (VCRO), in praktijk om te zetten.
- Vlaamse wetgeving is integraal publiek toegankelijk en raadpleegbaar, ook de VCRO
- wij zien dan ook niet in waarom de praktische uitwerking in het werkveld, in de vorm van werkvoorschriften voor de handhavers van de VCRO, niet publiek toegankelijk zouden zijn. De

handhavers in het werkveld doen immers niet anders dan de Vlaamse wetgeving, die volledig publiek raadpleegbaar is, uitwerken in de praktijk.

Als burger wensen wij af te toetsen of bij de uitwerking in het werkveld, de geest én de letter van de Vlaamse wetgeving, in casu de VCRO, correct gevolgd wordt.”

De beroepsinstantie drong vervolgens nogmaals aan bij de handhavingsmanager om de gevraagde stukken te mogen ontvangen alsook om de weigering te motiveren met een in het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond.

Op 8 april 2025 meldt de GSI Antwerpen dat er momenteel technische problemen zijn zodat de site met de gevraagde documenten niet toegankelijk is. De weigering tot openbaarmaking motiveert hij net zoals de beslissing van de handhavingsmanager : “de documenten bevinden zich op een afgeschermd website voor overheidsinstanties waarvan de toegang is afgebakend tot bepaalde gezagsfuncties met handhavingsbevoegdheden.”

De Afdeling Handhaving kan de beroepsinstantie uiteindelijk toch de inhoud van de website inzake ruimtelijke ordening per mail bezorgen: het betreft 39 sjablonen in WORD en 3 pdf bestanden. Het komt nu toe aan de beroepsinstantie om het beroep ten gronde te beoordelen.

Onderdeel 1 : de WORD sjablonen

Het Bestuursdecreet definieert “bestuursdocumenten” in artikel I. 4, 3° als zijnde “alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. De WORD sjablonen van brieven, processen-verbaal, modellen minnelijke regeling etc. zijn dan ook zonder twijfel bestuursdocumenten in de zin van het Bestuursdecreet die principieel in aanmerking komen voor openbaarmaking.

Het departement Omgeving weigert evenwel de openbaarmaking omdat deze documenten te vinden zijn op een afgeschermd website waar enkel bepaalde gezagsfuncties met handhavingsbevoegdheden toegang toe kunnen krijgen. De beroepsinstantie kan deze redenering niet volgen. Verzoeker vraagt immers geen toegang tot deze afgeschermd website doch louter een afschrift van de sjablonen voor verbalisanten ruimtelijke ordening. Een dergelijk afschrift van deze bestaande documenten kan uiteraard worden bezorgd aan verzoeker zonder dat hem toegang tot de afgeschermd website moet worden verschaft.

Op herhaaldelijk verzoek van de beroepsinstantie om de weigering te motiveren aan de hand van een uitzondering voorzien in het Bestuursdecreet blijft het departement Omgeving louter verwijzen naar het feit dat de documenten zich bevinden op een voor het publiek afgeschermd website. Aangezien de opgevraagde sjablonen eigenlijk blanco documenten zijn zonder concrete gegevens van dossiers of personen en waarin enkel standaardformules zijn aangebracht, ziet de beroepsinstantie evenwel geen uitzondering die de weigering tot openbaarheid van de opgevraagde sjablonen zou kunnen rechtvaardigen.

Het beroep moet wat dit onderdeel betreft dan ook **gegrond** worden verklaard.

Onderdeel 2 : de pdf bestanden

Naast de blanco sjablonen ontving de beroepsinstantie ook 3 pdf bestanden getiteld “Procedure bestuurlijke maatregel last onder dwangsom”, “Overzicht inzet handhavingsinstrumenten bij permanente bewoning in weekendverblijven”, “Nota met aanbevelingen voor de verbalisant bij de opmaak van een proces-verbaal”.

Na kennisname van de voormelde documenten, is de beroepsinstantie van oordeel dat er toepassing dient gemaakt te worden van de uitzonderingsgrond, zoals opgenomen in artikel II.33, 3° Bestuursdecreet. inzake interne communicatie. Met deze uitzonderingsgrond mogen overheidsinstanties een aanvraag tot

openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren. De Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet (Parl.St., VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 90-93) verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van “communicatie” betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

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

Het doel van deze uitzondering wordt als volgt beschreven in de Memorie van Toelichting: “Een effectieve besluitvorming door de overheid veronderstelt dat voorstellen, ideeën of opvattingen over inhoudelijke, procesmatige, organisatorische of politieke aangelegenheden vrij kunnen uitgewisseld worden tussen personeelsleden van de overheid, en dat die uitwisseling ook schriftelijk kan zonder dat die voorstellen, ideeën of opvattingen op verzoek van het publiek moeten gemaakt worden. Een te rigide openbaarheidsregeling op dit punt heeft het ongewenste effect dat binnen de overheid niet meer vrijelijk van gedachten kan gewisseld worden over een dossier, beleidsproces, advies of ontwerpregelgeving. (...) Een zeker mate van ‘beleidsintimiteit’ en vertrouwelijkheid is noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming. (...) “Interne mededelingen bereiden een administratieve beslissing voor; een administratie moet de verschillende argumenten voor of tegen een beslissing over een specifiek probleem schriftelijk kunnen vastleggen, zonder dat deze interne beraadslagingen openbaar worden gemaakt. Het essentiële element is immers de administratieve beslissing en de eventuele rechtvaardiging daarvan, niet de manier waarop die beslissing tot stand is gekomen.”

Na kennisname van de inhoud van de pdf bestanden, is de beroepsinstantie van oordeel dat de betreffende informatie die voorkomt in deze documenten die fungeren als handleiding voor de verbalisanten voldoet aan de omschrijving van het begrip “interne communicatie”, zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet, aangezien het gaat om feitelijke informatie die kadert in het zoeken naar een goede werking/procesverloop op het vlak van de behandeling van vastgestelde inbreuken. Verder blijkt uit de documenten zelf dat het gaat om informatie die niet bedoeld is om publiek bekendgemaakt te worden. instanties aan wie de toegang werd verleend. In het kader van een goede interne werking is het voor deze afdelingen wel degelijk nodig om interne, onderlinge afspraken te kunnen maken over hoe gewerkt/samengewerkt wordt en toelichting ter beschikking te kunnen stellen aan de betrokken personeelsleden over de interne werking bij de afhandeling van specifieke procedure inzake handhaving, zonder dat deze publiekelijk gemaakt moet worden. Een effectieve besluitvorming en werking veronderstelt dat over dergelijke procesmatige aangelegenheden vrijelijk gecommuniceerd kan worden en het departement Omgeving hierover ook schriftelijke documentatie kan voorzien voor haar personeelsleden, zonder dat deze publiek gemaakt moet worden aan derden. Het gaat wel degelijk om interne praktische richtlijnen voor de medewerkers binnen de afdelingen Handhaving zelf, die hen in staat moeten stellen om hun taken zo secuur en kwaliteitsvol mogelijk uit te voeren.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de opgevraagde informatie die voorkomt in de 3 voormelde pdf-bestanden weldegelijk te beschouwen is als dergelijke ‘interne communicatie’ in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving. Praktische richtlijnen voor de verbalisanten voor de afhandeling van hun opdrachten vormen zeker het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg

zou kunnen hebben dat de toekomstige professionele uitvoering van reguliere inspecties immers kan belemmerd worden als buitenstaanders kennis zouden krijgen van de interne manier van werken van de inspecteurs bij de uitvoering van hun opdrachten. De doelstelling van de ingeroepen uitzondering is om de overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, met andere woorden als de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt. De beroepsinstantie acht in casu geen hoger openbaar belang van toepassing die de openbaarmaking van de gevraagde informatie zou rechtvaardigen. Het (individuele) belang dat verzoeker eventueel kan hebben bij de openbaarmaking van deze interne richtlijnen voor verbalisanten dient hierbij onderscheiden te worden van het openbaar belang dat bij de openbaarmaking van de gevraagde informatie gebaat zou zijn.

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).

In voorliggend geval dient de bescherming van de interne richtlijnen voor inspecteurs/verbalisanten binnen het departement Omgeving geacht te worden te primeren. De afweging van de beroepsinstantie leidt dan ook tot de conclusie dat het belang dat beschermd wordt door de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet primeert op het belang van de openbaarheid en dit voor alle informatie die voorkomt in de 3 pdf bestanden.

Verder is de beroepsinstantie van oordeel dat voor de informatie van de 3 pdf bestanden met richtlijnen voor verbalisanten, ook toepassing moet gemaakt worden van de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet. Voormeld decreetartikel bepaalt dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking afwijst, indien ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de vertrouwelijkheid van het handelen van die instantie, als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving. De beroepsinstantie wijst erop dat de decreetgever met voormelde uitzonderingsgrond de noodzakelijke vertrouwelijkheid heeft willen beschermen die nodig is bij het handhavend optreden van een overheidsinstantie. In de memorie van toelichting (Parl. St. VI. Parl. 2017-2018, nr. 1656/1,63-64) wordt heel duidelijk benadrukt dat de taken uitgevoerd in het kader van administratieve handhaving een grote mate van vertrouwelijkheid vergen : *"De decreetgever is van oordeel dat sommige taken die worden uitgevoerd in een specifieke fase van de beleidscyclus, namelijk de administratieve handhaving, bescherming behoeven. Met de term "administratieve handhaving" werd doelbewust voor een ruim begrip gekozen. Het begrip omvat niet alleen het administratief toezicht op de naleving van de milieuregelgeving, maar ook het opleggen en uit voeren van sancties. Bovendien beperkt het begrip zich niet tot de overheidstaken die worden uitgevoerd in concrete dossiers. Ook overkoepelende beleidsvorming inzake handhaving, de uitwerking van handhavingsmethodes, het overleg met en de afstemming op acties van andere handhavingsactoren zoals parketten, federale en lokale politie en lokale administratieve handhavers, kunnen allen onder de uitzonderingsgrond vallen. Dit voor zover kan gemotiveerd worden dat geheimhouding noodzakelijk is voor een effectief of efficiënt overheidsoptreden."*

De beroepsinstantie besluit dat de interne richtlijnen voor verbalisanten, die in de 3 voormelde pdf-bestanden te vinden zijn, een leidraad zijn bij het op objectieve en onafhankelijke wijze uitvoeren van hun opdracht. Het openbaar maken van deze leidraad zou inzage verlenen in de specifieke richtlijnen die worden toegepast en de bijzondere aandachtspunten bij de uitvoering van hun decretaal toegewezen opdracht. Een dergelijke openbaarmaking zou nefast kunnen zijn voor de effectieve uitvoering van toekomstige opdrachten van de afdeling Handhaving van het Departement Omgeving.

Deze uitzondering op de openbaarheid is evenwel een relatieve uitzonderingsgrond. Eerst moet dus worden onderzocht of de openbaarmaking het beschermde belang – het uitvoeren van opdrachten in het kader van administratieve handhaving – schaadt. Als er belangenschade is, moet het te beschermen belang vervolgens worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarmaking mag enkel worden bevolen als daarmee een algemeen belang wordt gediend dat zwaarder doorweegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang.

Zoals hiervoor al aangegeven wordt het handhavend optreden van een overheidsinstantie bemoeilijkt door het openbaar maken van de interne richtlijnen voor het uitvoeren van deze decretale opdracht, en bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 5° Bestuursdecreet in casu van toepassing is met betrekking tot de door verzoeker gevraagde informatie die voorkomt in de 3 pdf bestanden.

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). In voorliggend geval dient de bescherming van de interne richtlijnen voor verbalisanten van het departement Omgeving geacht te worden te primeren.

Op basis van het voorgaande concludeert de beroepsinstantie dat zowel in toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° Bestuursdecreet als in toepassing van artikel II.35, 5° Bestuursdecreet dit onderdeel van het ingestelde beroep als **ongegron**d wordt bestempeld.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepsschrift van ■■■ d.d. 26 februari 2025 tegen de ontstentenis van beslissing van het departement Omgeving betreffende het verzoek dd. 3 februari 2025 is ontvankelijk en deels ongegrond en deels gegrond verklaard.

Bijgevolg dient het departement Omgeving de 39 sjablonen openbaar te maken door er een afschrift van te verstrekken.

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 april 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Voor de voorzitter, afwezig
An Van Acker