

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/2025/157

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

Bij mailbericht van 20 mei 2025 diende ■■■ een verzoek in bij de provincie West-Vlaanderen om een (digitaal) afschrift van de nota (juridische analyse) die door GD&A advocaten werd gemaakt in verband met het dossier PRUP Toeristische ontsluiting Middelkerke en die in een vergadering van de deputatie werd toegelicht en besproken op donderdag 27 februari 2025.

Bij mail van 3 juni 2025 werd de beslissing van de provinciegriffier van dezelfde datum waarbij het verzoek werd geweigerd, aan ■■■ bezorgd.

Bij mail van 4 juni 2025 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde beslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 5 juni 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 20 mei 2025.

De in beroep aangevochten beslissing van 3 juni 2025 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Het ingediende beroep d.d. 4 juni 2025 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep is bijgevolg **tijdig** ingediend. Het beroep is ook **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

Bij beslissing van 3 juni 2025 werd het verzoek geweigerd als volgt:

“De aanvraag heeft betrekking op een bestuursdocument dat milieu-informatie bevat, aangezien het gevraagde bestuursdocument betrekking heeft op de vaststelling van een provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan.

Uw aanvraag tot openbaarheid van bestuur wordt niet ingewilligd omwille van de volgende redenen:

- uw aanvraag heeft betrekking op interne communicatie (art. II.33, 3°, van het Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018). De aanvraag heeft immers betrekking op een bestuursdocument dat achter gesloten deuren is behandeld binnen de deputatie en dat bijgevolg niet is bekendgemaakt aan een derde of beschikbaar is gesteld aan het publiek (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 42 – C-619/19 en ontwerp van decreet tot wijziging van het bestuursdecreet van 7 december 2018, VLAAMS PARLEMENT, 2020-2021, 7 mei 2021, 780/1, blz. 90-93);

- de vergaderingen van de deputatie zijn niet openbaar, behalve als de deputatie een rechtsprekende functie uitoefent. (art. 51, vierde lid, van het provinciedecreet van 9 december 2005) Het bestuursdocument waarnaar u verwijst, werd tijdens een besloten vergadering besproken in het kader van de uitwisseling van voorbereidende standpunten en argumenten tussen de leden van de deputatie m.b.t. het dossier waarnaar u verwijst.

Alleen de beslissingen van de deputatie worden opgenomen in de notulen en in het register van de beraadslagingen van de deputatie. De behandeling tijdens de deputatie van het bestuursdocument waarnaar u verwijst, maakt louter deel uit van een bespreking tijdens een vergadering van de deputatie. Er is dus geen sprake van een beslissing.

Het geheim van de beraadslaging van de deputatie in het kader van de voorbereiding van het dossier waarnaar u verwijst, weegt dan ook niet op tegen de openbaarmaking van dit document (art. II.36, § 1, tweede lid, 2°, van het Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018).”

2. Inhoud van het beroepschrift

In het beroepschrift wordt aangegeven:

“Het gaat hier volgens [sic] om een document dat zij wel moeten vrijgeven. Aangezien het algemeen geweten is dat dit document bestaat en het officieel is aangevraagd aan het advocatenkantoor GD&A, betaald met ons belastinggeld.

Aangezien dit document is gebruikt om de goedkeuring van het PRUP te verantwoorden.

De deputatie heeft door de inhoud van dit document een beïnvloed besluit kunnen nemen, is gekleurd. Aangezien dit document de Provinciale stemming door de gedeputeerden en de gouverneur en andere personen over het PRUP "Toeristische ontsluiting Middelkerke" heeft beïnvloed. Dit was oordelen met voorkennis die anderen niet weten.

Wij voelen ons in onze rechten ter verdediging geschaad bij ons in te stellen beroep bij de Raad van State, de provincie kan dit tegen ons gebruiken."

3. Standpunt van de provinciegriffier van de provincie West-Vlaanderen

Op 5 en 10 juni 2025 contacteerde de beroepsinstantie de provincie West-Vlaanderen voor verdere toelichting. Bij mail van 12 juni 2025 ontving de beroepsinstantie nadere toelichting. De provincie bevestigde haar standpunt van 3 juni 2025. Dit standpunt werd echter ten aanzien van de beroepsinstantie verder onderbouwd als volgt.

"2.1. Context

2.1.1. PRUP Middelkerke

Op 27 maart 2025 stelde de provincieraad van West-Vlaanderen het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan toeristische ontsluiting Middelkerke (verder: PRUP) definitief vast. Op 15 mei 2025 werd deze beslissing gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Sindsdien staat de mogelijkheid aan eenieder open om een schorsing- of vernietigingsberoep van het PRUP in te stellen bij de Raad van State.

Aan de definitieve vaststelling van het PRUP gaat een jarenlange ontstaansgeschiedenis vooraf. Zo liep de publieke raadpleging n.a.v. de startnota 1.0 in dit dossier van 14 mei 2018 tot 13 juli 2018. Om aan het eind van dit lange proces na te gaan of het dossier voldoende juridisch onderbouwd en volledig was, stelde de deputatie op 20 februari 2025 GD&A advocaten aan. Deze aanstelling moet worden gezien in het kader van het normaal zorgvuldig handelen van het provinciebestuur bij het nemen van beslissingen, rekening houdende met de omvang, complexiteit en mogelijke impact van iedere beslissing. De opdracht van het aangestelde advocatenkantoor luidde dan ook 'vraag om een bijkomende juridische analyse van het dossier en, in voorkomend geval, de vertegenwoordiging in rechte van de provincie in het kader van een procedure'. In het opgevraagde bestuursdocument worden bijgevolg – logischerwijze – een aantal afwegingen gemaakt aangaande elementen die het voorwerp kunnen zijn van geschillen die ter beslechting worden voorgelegd aan een rechterlijke instantie, i.c. in het kader van schorsings- of vernietigingsprocedures van het PRUP bij de Raad van State. Het opgevraagde bestuursdocument werd dan ook uitsluitend voor vertrouwelijke en interne doeleinden opgemaakt. De vermelding 'strikt vertrouwelijk' die op de eerste bladzijde van het document wordt weergegeven, bevestigt de bedoeling van het opgevraagde advies.

2.1.2. Milieu-informatie

De aanvraag heeft betrekking op een bestuursdocument dat milieu-informatie bevat, aangezien het opgevraagde bestuursdocument een voorbereidend strikt vertrouwelijk bestuursdocument betreft in het kader van de definitieve vaststelling van het PRUP.

Bijgevolg kunnen de uitzonderingsgronden zoals vermeld in artikel 11.36 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 ingeroepen worden, voor zover deze van toepassing zijn.

2.1.3. Strikt vertrouwelijk advies (art. 11.36, § 1, tweede lid, 9°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 en art. 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur)

Het opgevraagde advies is een strikt vertrouwelijk advies, zoals bovenaan het document wordt vermeld. Het duidt de mogelijke punten van discussie aangaande het PRUP, dewelke het voorwerp kunnen zijn van

geschillen die ter beslechting worden voorgelegd aan een rechterlijke instantie, i.c. in het kader van schorsings- of vernietigingsprocedures van het PRUP bij de Raad van State en aangaande dewelke de deputatie zich, voorafgaand aan de besluitvorming, door een externe deskundige wou laten adviseren. Dit advies werd op vraag van de deputatie uitsluitend voor vertrouwelijke en interne doeleinden opgemaakt door advocatenkantoor GD&A.

Het document is een strikt vertrouwelijk document dat deel uitmaakt van de communicatie tussen het provinciebestuur van West-Vlaanderen en zijn raadsman, ter voorbereiding van politieke besluitvorming, meer bepaald ter voorbereiding van de definitieve vaststelling van het PRUP. Het vertrouwelijke karakter van de communicatie tussen een raadsman en zijn cliënt en daaruitvolgend van het opgevraagde bestuursdocument was en is noodzakelijk voor het goede verloop van de politieke besluitvorming (art. II.36, § 1, tweede lid, 9°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018).

Artikel 458 van het Strafwetboek bepaalt bovendien dat alle ‘personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken’ strafrechtelijk zullen worden gesanctioneerd. Voormeld artikel uit het Strafwetboek is van toepassing ten aanzien van advocaten. Deze bepaling heeft dan ook betrekking op de wettelijke verankering van het beroepsgeheim van advocaten. Het beroepsgeheim van een advocaat strekt zich uit tot de correspondentie tussen een advocaat en zijn cliënt, waaronder ook adviezen. Dit geldt ook voor adviezen en briefwisseling van de advocaat met zijn cliënt-openbaar bestuur, ondanks de regel van openbaarheid van bestuur (art. 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur)”

In voetnoot wordt verwezen naar art. 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, RvS 15 april 2010, 202.966, Uitspraak beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, 1 juli 2013, nr. 83 (OVb/2013/83), Uitspraak beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, 19 november 2020, nr. 280 (OVb/2020/280), Uitspraak beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, 7 april 2022, nr. 074 (OVb/2022/074), en MEERTS, J., ‘advies 698’, Orde van Vlaamse Balies 11 januari 2021, www.ordevanvlaamsebalies.be/nl/deontologie-adviezen/advies-698 (geraadpleegd op 10 juni 2025).

En verder wordt aangegeven:

“2.1.4. Interne communicatie (art. II.33, 3°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018)

Het antwoord op de vraag tot openbaarheid van bestuur vermeldt het volgende argument m.b.t. interne communicatie: ‘uw aanvraag heeft betrekking op interne communicatie (art. II.33, 3°, van het Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018). De aanvraag heeft immers betrekking op een bestuursdocument dat achter gesloten deuren is behandeld binnen de deputatie en dat bijgevolg niet is bekendgemaakt aan een derde of beschikbaar is gesteld aan het publiek (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 42 – C-619/19 en ontwerp van decreet tot wijziging van het bestuursdecreet van 7 december 2018, VLAAMS PARLEMENT, 2020-2021, 7 mei 2021, 780/1, blz. 90-93)’.

Het decreet van 2 juli 2021 tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 voegde de uitzonderingsgrond m.b.t. interne communicatie (art. II.33, 3°, van het Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018) toe aan het bestuursdecreet [voetnoot] met de bedoeling 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.

Ook informatie die een overheidsinstantie van een externe bron, in dit geval een advocatenkantoor, heeft ontvangen, kan intern zijn 'mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.' (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19). Informatie van een advocatenkantoor dat aangesteld werd door de deputatie met een welbepaalde opdracht valt dus onder het toepassingsgebied van deze uitzonderingsgrond. Deze informatie werd bovendien als strikt vertrouwelijk aangeduid bovenaan het bestuursdocument dat de informatie bevat. Er zijn bovendien geen beperkingen wat de inhoud van de mededeling betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen of argumenten als om feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie-uitwisseling kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar oplossing van een specifiek probleem. (Ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, VL. PARL. 2020-2021, 7 mei 2021, nr. 780/1, 90-93, OVB/2023/269bis) De interne communicatie opgenomen in het opgevraagde bestuursdocument bevat zowel feitelijke informatie als juridische argumenten die een impact hadden op het besluitvormingsproces van het PRUP.

De argumenten opgenomen in het opgevraagde bestuursdocument kunnen bovendien gebruikt worden door het provinciebestuur in potentiële gedingen bij de Raad van State en door beroepers tegen het PRUP in dezelfde potentiële gedingen bij de Raad van State. De indiener van het beroepschrift in het kader van deze vraag tot openbaarheid van bestuur verwijst bovendien ook naar het feit dat de milieubeweging die ■■■■ vertegenwoordigd beroep tegen het PRUP wenst in te dienen bij de Raad van State. Uit deze vermelding kunnen we afleiden dat er wel degelijk al minstens één geding bij de Raad van State zal worden aangespannen."

In voetnoot wordt nog vermeld: "Deze toevoeging is bovendien een implementatie van de artikelen 11 van het in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikel 10, lid 2, van het EVRM [...] (zie arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie 17 december 2015, Neptune Distribution, C-157/14, EU:C:2015:823, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak) en van artikel 4, lid 1, e, van de richtlijn 2003/4/EG en van artikel 4, lid 3, c), van het Verdrag van Aarhus."

En verder:

"2.1.5. Niet openbaar karakter van de beraadslaging (art. II.36, § 1, tweede lid, 2°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 en art. 51, vierde en vijfde lid, van het provinciedecreet van 9 december 2005)

Het opgevraagde bestuursdocument werd tijdens een besloten vergadering van de deputatie besproken in het kader van de uitwisseling van voorbereidende standpunten en argumenten tussen de leden van de deputatie m.b.t. het dossier PRUP toeristische ontsluiting Middelkerke.

De vergaderingen van de deputatie zijn niet openbaar, behalve als de deputatie een rechtsprekende functie uitoefent. (art. 51, vierde lid, van het provinciedecreet van 9 december 2005) Het besloten karakter van de vergaderingen van de deputatie betekent niet enkel dat 'geen publiek' aanwezig mag zijn tijdens de beraadslagingen van de deputatie, maar ook dat al evenmin provincieraadsleden of vertegenwoordigers van de oppositiepartijen, die bijvoorbeeld als waarnemer de vergaderingen zouden wensen bij te wonen, hierop mogen worden toegelaten. Enkel de provinciegouverneur, de gedeputeerden en de provinciegriffier mogen dus aanwezig zijn tijdens de vergaderingen van de deputatie. [voetnoot] Het niet openbare karakter van deze vergaderingen biedt de deputatie de mogelijkheid om in alle gevallen, waaronder vertrouwelijk dossiers en gedachtewisselingen in het kader van de voorvoorbereiding van een dossier, vrij en open te communiceren zonder invloed van een publiek.

Van hetgeen tijdens deze besloten vergaderingen wordt besproken, worden alleen de beslissingen van de deputatie opgenomen in de notulen en in het register van de beraadslagingen van de deputatie. (art. 51,

vijfde lid, van het provinciedecreet van 9 december 2005) De notulen van de deputatie maken dus geen melding van de tijdens de vergaderingen van de deputatie gemaakte overwegingen, opmerkingen of gevraagde toelichtingen. [voetnoot]

De behandeling van het opgevraagde bestuursdocument tijdens de vergaderingen van de deputatie, maakt louter deel uit van een bespreking van overwegingen en opmerkingen bij het PRUP tijdens een vergadering van de deputatie. Er is dus noch sprake van een beslissing, noch van notulen van een beslissing.

Alleen de beslissingen van de deputatie worden dus opgenomen in de notulen en in het register van de beraadslagingen, en alleen die beslissingen kunnen rechtsgevolgen hebben. Het opgevraagde bestuursdocument is een strikt vertrouwelijk document dat deel uitmaakt van de voorbereiding van de besluitvorming m.b.t. het PRUP en dat mogelijke punten van discussie aangaande het PRUP aanduidt. Dit bestuursdocument bevat geen beslissing. Dit bestuursdocument is dus een strikt vertrouwelijk document zonder rechtsgevolgen.

Zoals hierboven reeds vermeld bevat het opgevraagde bestuursdocument zowel feitelijke informatie als juridische argumenten die een impact hadden op het besluitvormingsproces met betrekking tot het PRUP en die verband houden met elementen die het voorwerp kunnen zijn van geschillen die ter beslechting worden voorgelegd aan een rechterlijke instantie, i.c. in het kader van schorsings- of vernietigingsprocedures van het PRUP bij de Raad van State.

Het beroepsschrift inzake de vraag tot openbaarheid van bestuur vermeldt het volgende: 'Wij voelen ons in onze rechten ter verdediging geschaad bij ons in te stellen beroep bij de Raad van State, [...]'. Hieruit blijkt overduidelijk dat de hypothese van een mogelijke gerechtelijke procedure allesbehalve denkbeeldig is, wel integendeel.

Het opgevraagde bestuursdocument bevat uiteraard argumenten die ten gepaste tijde, in het kader van dergelijke procedures, door het provinciebestuur gebruikt kunnen worden. Om te garanderen dat eenieder in de mogelijkheid is om een eerlijk proces te krijgen, ook het provinciebestuur, werd het opgevraagde bestuursdocument niet bezorgd. (art. 11.36, § 1, tweede lid, 8°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018)'' In voetnoot wordt nog aangehaald: "ANTHIERENS, G., DE MUYNCK, D. en DESMET, S. e.a., Praktisch handboek voor provincierecht, die Keure, 2014, 175 en ANTHIERENS, G., DE MUYNCK, D. en DESMET, S. e.a., Praktisch handboek voor provincierecht, die Keure, 2014, 202."

Verder wordt voor de belangenafweging het volgende aangegeven:

"2.2. Belangenafweging

Vooraleer te concluderen of het opgevraagde bestuursdocument al dan niet openbaar gemaakt mag worden, dient telkens een belangenafweging te worden gemaakt. Hierbij wordt het belang van de openbaarheid afgewogen tegen het specifieke belang dat gediend is met de weigering om het bestuursdocument openbaar te maken. Aan de weigeringsbeslissing bij de vraag tot openbaarheid van bestuur werd de openbaarheid van het opgevraagde bestuursdocument aan diverse belangen afgewogen:

- *vertrouwelijk bestuursdocument (art. 11.36, § 1, tweede lid, 9°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 en art. 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur)*
het opgevraagde bestuursdocument maakt deel uit van de communicatie tussen de raadsman en zijn cliënt. Het vertrouwelijke karakter van de communicatie tussen een raadsman en zijn cliënt en daaruitvolgend van het opgevraagde bestuursdocument was en is noodzakelijk voor het goede verloop van de politieke besluitvorming. De openbaarmaking van het opgevraagde bestuursdocument weegt daarom niet op tegen de vertrouwelijkheid van de communicatie tussen een raadsman en zijn cliënt, in dit geval het provinciebestuur;
- *niet openbaar karakter van de beraadslaging (art. 11.36, § 1, tweede lid, 2°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018 en art. 51, vierde en vijfde lid, van het provinciedecreet van 9 december) het opgevraagde bestuursdocument werd tijdens een besloten vergadering van de deputatie behandeld. Het opgevraagde bestuursdocument kadert binnen de voorbereiding van de besluitvorming m.b.t.*

het PRUP. Het niet openbaar karakter van de beraadslaging van de vergaderingen van de deputatie stond de gedeputeerden toe om vrijuit te communiceren over de voorbereidende werkzaamheden van het PRUP en alle gedachtewisselingen en uitwisseling van argumenten en bedenkingen die daarbij komen kijken. Het openbaarmaken van het gevraagde bestuursdocument zou deze beslotenheid en de vertrouwelijkheid waarin wordt vergaderd doorbreken. Het geheim van de beraadslaging van de deputatie in het kader van de voorbereiding van de besluitvorming m.b.t. het PRUP, weegt dan ook niet op tegen de openbaarmaking van dit document;

- *interne communicatie (art. II.33, 3°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018) het opgevraagde bestuursdocument is interne communicatie. De openbaarmaking van het document zou het provinciale besluitvormingsproces ernstig ondermijnen, in het bijzonder met het oog op de garantie op een eerlijk proces bij potentiële beroepen tegen het PRUP bij de Raad van State. In voorliggend geval dient de bescherming van de interne communicatie geacht te primeren boven de openbaarmaking van het bestuursdocument;*
- *eerlijk proces (art. II.36, § 1, tweede lid, 8° van het bestuursdecreet) het beroepschrift inzake de vraag tot openbaarheid van bestuur vermeldt het volgende: 'Wij voelen ons in onze rechten ter verdediging geschaad bij ons in te stellen beroep bij de Raad van State, [...]'. Deze vermelding in het beroepschrift wijst er op dat wel degelijk minstens één schorsings- of vernietigingsberoep tegen het PRUP ingesteld zal worden bij de Raad van State. De garantie dat eenieder in de mogelijkheid is om een eerlijk proces te krijgen, ook het provinciebestuur, weegt niet op tegen de openbaarheid van het opgevraagde bestuursdocument.'*

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Op grond van de hierboven verleende informatie en na kennis van de nota (juridische analyse) die door GD&A advocaten werd gemaakt in verband met het dossier PRUP Toeristische ontsluiting Middelkerke, is de beroepsinstantie van oordeel dat deze nota voldoet aan de omschrijving van het begrip 'interne communicatie' zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

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

"Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

(...) 3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie. "

De Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, 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 document waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreft de juridische nota/analyse van een advocatenkantoor aangesteld door de deputatie ter voorbereiding van en met het oog op de definitieve vaststelling van het betrokken PRUP. Deze kan als intern beschouwd worden "mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld

aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.” (arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat voormeld document 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 in het kader van de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem. Het in casu opgevraagde document betreft het advies van de raadsman van de Deputatie, wat behoort tot de communicatie tussen het provinciebestuur en zijn raadsman, en maakt deel uit van de voorbereiding van de besluitvorming m.b.t. het betrokken PRUP, zo bevat het mogelijke punten van discussie aangaande het betrokken PRUP.

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 is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van het betrokken document. 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). Het (individuele) belang dat verzoeker eventueel kan hebben bij de openbaarmaking van het gevraagde dient hierbij onderscheiden te worden van het openbaar belang dat bij de openbaarmaking van de gevraagde informatie gebaat zou zijn. De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat er geen openbaar algemeen belang aanwezig is voor een openbaarmaking van die voormelde interne beleidsvoorbereidende informatie in de zin van artikel II.33 van het Bestuursdecreet.

Ten overvloede is die voorbereidende interne communicatie, dat het gevraagde advies uitmaakt, in casu niet te beschouwen als een element dat – in de mate dat toch zou gezien worden als zijnde van algemeen belang - zwaarder doorweegt dan het belang en de noodzaak om de vrijheid van gedachten en de vrije uitwisseling van inzichten/bespreking te beschermen.

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 (belang van de bescherming van interne communicatie) in casu primeert op het belang van de openbaarheid.

Die vaststelling volstaat om het verzoek om openbaarmaking van de door de beroeper gevraagde document niet in te willigen.

Het door beroeper ingestelde beroep moet bijgevolg, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, als **ongegrond** worden beschouwd.

De beroepsinstantie merkt op dat de openbaarmaking van de nota van het advocatenkantoor eveneens werd geweigerd op grond van art. 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en artikel II.36, §1, tweede lid, 9° Bestuursdecreet, op grond van artikel II.36, §1, tweede lid, 2°,

Bestuursdecreet en art. 51, vierde en vijfde lid, van het Provinciedecreet en op grond van artikel II.36, §1, tweede lid, 8° Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie is echter van oordeel dat een verder concreet onderzoek van deze uitzonderingsgronden, gelet op de hiervoor reeds van toepassing bevonden uitzonderingsgrond, niet tot een andere conclusie leidt. Het beroep wordt als **ongegrond** beschouwd.

Ten overvloede merkt de beroepsinstantie evenwel op dat de weigering van de openbaarmaking van de nota van het advocatenkantoor op grond van art. 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur niet van toepassing is omdat m.b.t. milieu-informatie – waarvan de provincie uitgaat – de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie van toepassing is, waar een dergelijke gelijkaardige uitzonderingsgrond niet voorhanden is.

Tevens moet opgemerkt worden dat de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II.36, §1, tweede lid, 2°, Bestuursdecreet niet in het leven geroepen werd om de documenten die ten grondslag liggen aan of het gevolg zijn van een beraadslaging van een orgaan van een bestuursinstantie aan de openbaarmaking te onttrekken, doch wel om de eigenlijke beraadslaging zelf geheim te houden. Er mag niet achterhaald kunnen worden, via de openbaarmaking van een document, wie nu precies welk standpunt heeft ingenomen bij de bespreking van een agendapunt binnen dat orgaan.

M.b.t. de in artikel II.36, §1, tweede lid, 8° Bestuursdecreet aangehaalde uitzonderingsgrond merkt de beroepsinstantie ten overvloede op dat thans niet is aangetoond dat er een hangend administratief rechtsgeding is, dat verband houdt met het voorwerp van het voorliggende openbaarheidsverzoek/beroep, hetgeen de toepassing van voormelde uitzonderingsgrond vereist.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 4 juni 2025 tegen de weigeringsbeslissing van de provinciegriffier van de provincie West-Vlaanderen van 3 juni 2025 wordt als ontvankelijk doch als ongegrond beschouwd.

Brussel, 27 juni 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter