

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/2025/289

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 29 juli 2025 dienden ■■■ (verder: verzoekers) een verzoek in bij het agentschap Binnenlands Bestuur (verder: ABB) om een afschrift te verlenen van het volledig geïnventariseerd administratief dossier houdende alle stukken op basis waarvan het besluit werd genomen tot erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap ■■■.

Bij beslissing d.d. 5 augustus 2025 heeft ABB het openbaarheidsverzoek gedeeltelijk afgewezen.

Op 4 september 2025 dienden verzoekers bij de beroepsinstantie beroep in tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege ABB.

Het beroepschrift werd door de beroepsinstantie geregistreerd op 8 september 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 29 juli 2025.

De gedeeltelijke weigeringsbeslissing van ABB dateert van 5 augustus 2025. Die beslissing maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroepschrift d.d. 4 september 2025 werd 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

ABB heeft de hierboven vermelde aanvraag van verzoeker d.d. 29 juli 2025 gedeeltelijk afgewezen omwille van de volgende overwegingen:

"Ik heb uw vraag om afschrift van het administratief dossier van 29 juli 2025 goed ontvangen, maar ik kan die niet volledig inwilligen. Ik bezorg u als bijlage een afschrift van:

- Het ministerieel besluit van 15 juli 2025 houdende de erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap ██████;*
- De nota aan de minister van binnenland, steden- en plattelandsbeleid, samenleven, integratie en inburgering, bestuurszaken, sociale economie en zeevisserij van 7 juli 2025.*
- Het aanvraagdossier van 10 november 2022 en de geactualiseerde aanvraag van 11 oktober 2024.*
- Het ongunstig advies van de deputatie van de provincie Antwerpen van 9 februari 2023 en van 19 december 2024.*
- Het gunstig advies van de gemeenteraad van Antwerpen van 6 maart 2023 en van 27 januari 2025.*
- Het gunstig advies van het representatief orgaan van de islamitische eredienst van 4 april 2023 en van 28 maart 2025.*

Het advies van de Informatie- en Screeningsdienst (hierna: ISD) kan niet openbaar gemaakt worden wegens de vermelding "Gevoelig niet geclassificeerd KB 20 december 2024". De openbaarheid van de adviesrapporten van de ISD wordt geweigerd op basis van artikel 113, 2de lid van het Koninklijk Besluit Classificatie van 20 december 2024 (KB tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst) en artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Daarenboven is ook de uitzonderingsgrond opgenomen in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 van toepassing op de adviezen van de ISD. Op grond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 mag een verzoek tot openbaarheid worden afgewezen als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie. Het advies van de ISD is een intern document dat enkel werd opgesteld voor de minister van binnenlands bestuur ter voorbereiding van het ministerieel besluit. De rechtvaardiging van het ministerieel besluit is in het besluit zelf terug te vinden. In het ministerieel besluit worden alle erkenningscriteria uitgebreid besproken en wordt gemotiveerd waarom de lokale geloofsgemeenschap voldoet aan de erkenningscriteria. Gelet hierop weegt het belang tot openbaarheid van het advies van de ISD niet zwaarder door dan het belang om interne communicatie te beschermen.

Het veiligheidsadvies van de federale minister van Justitie is een geclassificeerd advies dat niet openbaar kan worden gemaakt overeenkomstig artikel 26 van de wet van 11 december 1998. Het veiligheidsadvies valt onder de absolute uitzonderingsgrond van artikel 6, §2, 2° van de Openbaarheidswet, in samenlezing met artikel 11.39, tweede lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, die bepaalt dat een openbaarheidsverzoek moet worden afgewezen indien dit afbreuk zou doen aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

De uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, §1, 4°, met name de bescherming van het belang inzake de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land en artikel 6, §2, 2° van de Openbaarheidswet van 11 april 1994, met name de openbaarmaking doet afbreuk aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting, worden ingeroepen, in samenlezing met artikel 11.39, tweede lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.”

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoekers nemen geen genoegen met de hierboven vermelde beslissing van ABB en dienden op 4 september 2025 het volgende beroepschrift in:

“Het juridische kader en de relevante voorgaanden

Voorafgaandelijk moet worden benadrukt dat de aanvrager van een aanvraag tot openbaarheid overeenkomstig artikel 11.40, §3 van het Bestuursdecreet geen belang hoeft aan te tonen bij zijn aanvraag. Evenzeer kan reeds worden opgemerkt dat aan overheidsinstanties en haar personeelsleden (ingevolge de artikelen 11.31 en 11.6, tweede lid van het Bestuursdecreet) een generieke plicht werd opgelegd om iedereen die informatie zoekt daarbij te helpen. “Het principe van artikel 7, eerste lid, Openbaarheidsdecreet, dat de verplichting oplegde aan alle personeelsleden van de instanties om het publiek bij te staan bij het zoeken naar informatie geldt niet meer alleen voor burgers die op zoek zijn naar een bestuursdocument waarvan ze inzage of afschrift willen krijgen, maar wordt verruimd tot een generieke verplichting om burgers behulpzaam te zijn als ze informatie nodig hebben.” (Parl. St. VI. Parl., 2017-2018, nr. 1656/1, p. 34-35.)

Beroepende partij merkt op dat de Decreetgever haar heeft aangeduid als financierende overheden zoals gedefinieerd als hiernavolgend in artikel 4, 8° van het Decreet van 22 oktober 2021 tot regeling van de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen, de verplichtingen van de besturen van de eredienst en het toezicht daarop en tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 betreffende de materiële organisatie en werking van de erkende erediensten (hierna: Erkenningsdecreet): “financierende overheid: de gemeente(n) of provincie(s) die na de erkenning bijdragen aan de financiering van het bestuur van de eredienst conform het decreet van 7 mei 2004”.

De Vlaamse decreetgever legt de regelgeving inzake de financiering van de lokale geloofsgemeenschappen vast, maar het zijn vervolgens de provincies en de gemeenten die verplicht worden in te staan voor de aanvulling van de werkingstekorten. Daarnaast heeft de provincie, als financierende overheid, tevens de verplichting ten aanzien van het bestuur van de eredienst om onder bepaalde voorwaarden bij te dragen in de investeringen in de gebouwen van de eredienst, het ter beschikking stellen van een woning van de bedienaar van de eredienst of een woonstvergoeding toekennen alsook onder bepaalde voorwaarden een ruimte ter beschikking stellen waar gelovigen ontvangen kunnen worden, waar het bestuursorgaan kan vergaderen en waar het archief van het bestuur bewaard kan worden. De erkenning van zo een lokale

geloofsgemeenschap kan gelet op voorgaande vanzelfsprekend verregaande gevolgen hebben voor de financierende overheid, i.c. de provincie Antwerpen. De toepassing van dit Erkenningsdecreet legt op zowel korte als middellange en lange termijn een bijkomende structurele financiële last op aan de provincie.

Naast haar financierende rol, wordt de provincies ook een adviserende rol toegemeten door toedoen van het Erkenningsdecreet. Zo wordt een wachtperiode van 4 jaar voorzien waarbinnen de betrokken actoren bij de erkenningsprocedure, en dus ook de provincie als financierende overheid, een gefundeerd advies zouden kunnen geven en dat zij kunnen nagaan of de lokale geloofsgemeenschappen een stabiele bestaansduur hebben vooraleer zij in aanmerking zouden komen om erkend te kunnen worden.

Uiterlijk 22 maanden na de start van de wachtperiode wordt door o.a. de financierende overheid een tussentijds advies bezorgd aan de Vlaamse Regering over de mate waarin de lokale geloofsgemeenschap voldoet aan de verplichtingen, vermeld in artikel 7, en de volledigheid van de aanvraag tot erkenning conform artikel 8, tweede lid van het Erkenningsdecreet. Uiterlijk zestig dagen voor het einde van de wachtperiode wordt door o.a. de financierende overheid een advies bezorgd aan de Vlaamse Regering over de vraag of de lokale geloofsgemeenschap voldoet aan de verplichtingen, vermeld in artikel 7, en de volledigheid van de aanvraag tot erkenning conform artikel 8, tweede lid van het Erkenningsdecreet. Bij de verlenging van de wachtperiode wordt nogmaals advies gevraagd aan de financierende overheid, net zoals zulks dient te geschieden ingeval van opheffing van de erkenning van de lokale geloofsgemeenschap.

Deze adviserende rol is ook in het kader van de verkorte erkenningsprocedure, in de zin van artikel 67 van het Decreet van 22 oktober 2021, aanwezig onder de vorm van een advies binnen de vier maanden na de kennisgeving van de aanvraag tot erkenning. In het kader van het geactualiseerd verzoek tot erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap [REDACTED] heeft de provincie haar adviserende rol ook effectief uitgevoerd.

Ondanks haar pertinente bedenkingen ontving de provincie Antwerpen vervolgens het Ministerieel Besluit d.d. 15 juli 2025 houdende de erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap [REDACTED]. De provincie Antwerpen wenst zich te vergewissen van de motieven waarmee de beslissing tot erkenning van de betreffende lokale geloofsgemeenschap werd ingegeven. Om die reden werd bij het Agentschap Binnenlands Bestuur geïnformeerd naar het administratief dossier dat aan de erkenningsbeslissing ten grondslag lag, dat volgens beroepende partij lijkt te hebben bijgedragen tot (de motivering van) voormelde erkenningsbeslissing.

In dat opzicht werd per e-mailbericht van 29 juli 2025 aan het Agentschap Binnenlands Bestuur verzocht om kopie te bezorgen van het volledig geïnventariseerd administratief dossier houdende alle stukken op basis waarvan dit besluit werd genomen. Het Agentschap Binnenlands Bestuur heeft met een schrijven dd. 5 augustus meegedeeld dat zij maar gedeeltelijk tegemoet kon komen aan het verzoek tot openbaarheid. Zo werd inzage in het advies van de Informatie- en Screeningsdienst geweigerd, omdat zulks gevoelige informatie zou betreffen.

Uit hetgeen wat volgt, zal blijken dat de (gedeeltelijke) weigeringsbeslissing vanwege het Agentschap Binnenlands Bestuur uitgaat van een al te strikte lezing van de uitzonderingsgronden in het Bestuursdecreet, maar bovendien niet getuigt van een afdoende motivering en in concreto elke belangenafweging ontbreekt, zodat men niet gerechtigd was de aanvraag tot openbaarheid vanwege beroepende partij (gedeeltelijk) te weigeren.

Inhoudelijke reactie

Artikel 32 van de Grondwet huldigt principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. Volgens de grondwetgever gelden de beginselen vastgesteld in artikel 32 van de Grondwet ten aanzien van alle administratieve overheden en dient bij de concrete invulling van dat begrip een zo breed mogelijke interpretatie te worden gehanteerd, aangezien het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten een fundamenteel recht vormt (GwH, onder andere arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018, B.5.1).

Artikel II.31, eerste lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 onderschrijft dit en voorziet in een principieel recht op openbaarmaking: “De overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, zijn verplicht aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen, of er uitleg over te verschaffen.” Onder titel II, Hoofdstuk 3, afdeling 3 van voormeld decreet worden de uitzonderingen op dit recht geregeld. De uitzonderingen, vermeld in deze afdeling, worden geval per geval restrictief uitgelegd (artikel II.39, eerste lid Bestuursdecreet van 7 december 2018). Elk beroep op een uitzonderingsbepaling moet concreet worden gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Geen enkele uitzonderingsgrond kan de grondslag vormen om aan een bestuurde systematisch de openbaarheid van bestuur te weigeren (RvS 1 december 2021, nr. 252.272, J. HEYNDRIKX/ VLAAMSE GEWEST).

Wat betreft de in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur voorziene uitzonderingsgrond inzake de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land, alsook de daarbij ingestelde geheimhoudingsverplichting betreft, in samenlezing met artikel II.39, tweede lid van het Bestuursdecreet wordt een al te strikte interpretatie aangehouden door het Agentschap Binnenlands Bestuur. Zij wijkt daarmee af van haar eigen classificatie en de vaststaande praktijk dienaangaande. Het ISD-advies draagt – zoals het Agentschap uitdrukkelijk bevestigt – enkel de vermelding “gevoelig niet geclassificeerd”, een markering die door de federale overheid expliciet is omschreven als géén classificatieniveau.¹ Wat dat betreft dient verwezen te worden naar het Koninklijk besluit van 20 december 2024 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst, meer in het bijzonder artikel 113 en de toelichting daarbij. Uit het verslag aan de Koning en het advies van de Raad van State blijkt immers ondubbelzinnig dat documenten met deze markering onder de gewone beginselen van openbaarheid van bestuur vallen. De aanduiding “gevoelig niet geclassificeerd” heeft louter een administratief en organisatorisch karakter en schept geen juridische geheimhoudingsplicht.

Deze geheimhouding is alleszins niet absoluut, wat betekent dat zelfs als bepaalde informatie onder de bescherming van een bepaald opgesomd belang valt, dit op zich onvoldoende is om de openbaarmaking te weigeren. De aanduiding als ‘gevoelig niet-geclassificeerd’ betekent dat men “de verspreiding wil beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder aan deze beperking de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet”. Die kwalificatie is dan ook niet gelijk te stellen met een bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht, aangezien artikel 6, § 2, 2°, van de federale wet openbaarheid bestuur (de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: “wet openbaarheid van bestuur” of WOB)) refereert aan een optreden van de formele wetgever en, ten overvloede, het voormelde artikel 20 uitdrukkelijk niét beoogt aan zijn toepassing “de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet”. De provincie Antwerpen is bij uitstek bevoegd om kennis te nemen van de betreffende informatie als adviserende en financierende overheid in de zin van het Erkenningsdecreet

Dat standpunt is bevestigd in de rechtspraak van de Raad van State. In arrest nr. 258.286 van 21 december 2023 werd geoordeeld dat de vroegere aanduiding “beperkte verspreiding”, thans vervangen door “gevoelig niet geclassificeerd”, niet kan worden gelijkgesteld met een door de formele wetgever ingestelde geheimhoudingsplicht. Artikel 6, §2, 2° WOB verwijst uitdrukkelijk naar verplichtingen die door de wetgever zelf zijn voorzien en kan niet worden uitgebreid naar een louter uitvoeringsbesluit of administratieve markering. De Raad van State stelde daarbij dat artikel 20 van het KB van 24 maart 2000 uitdrukkelijk niet bedoeld was om aan de vermelding “beperkte verspreiding” de gevolgen van een wettelijke geheimhoudingsplicht te verbinden.

Als uitzondering op het fundamentele recht op openbaarheid, moet artikel 6, §2, 2° van de federale wet openbaarheid strikt worden geïnterpreteerd, zonder evenwel het begrip ‘geheimhoudingsverplichting’ zelf van elke inhoud te ontdoen. Het specifieke karakter van de uitzonderingsgrond laat ook niet toe dat ze systematisch wordt aangevoerd en op een automatische wijze wordt toegepast, zoals in deze het geval is in de beoordeling van het Agentschap. Nagegaan moet worden of de bedoelde geheimhoudingsplicht betrokken kan worden op de bestuursdocumenten waarop de openbaarheidsaanvraag betrekking heeft en of ze aan de aanvrager mag worden tegengeworpen, als hij de procedure volgt zoals voorgeschreven in de wet openbaarheid van bestuur. De geheimhoudingsplicht mag niet in abstracto worden ingeroepen, maar geldt enkel in de mate waarin de voormelde doelstellingen die ze moet waarborgen worden aangetast door de gevraagde openbaarheid.

Dit geldt eveneens voor het artikel 6, §1, 4 van de federale wet openbaarheid waar het Agentschap op steunt. Het belang dat door artikel 6, §1, 4° van de wet van 11 april 1994 wordt beschermd, zijn de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land. Dit belang kan niet in abstracto worden ingeroepen, maar moet concreet worden gemotiveerd.

Citerende uit het bedoelde arrest van de Raad van State is het namelijk van belang dat: “Niet volstaat voorts dat een bestuursdocument betrekking heeft op de veiligheid van de Staat – of meer precies “de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land” (artikel 6, §1, 4°, WOB) – opdat het aan de openbaarheid zou zijn onttrokken (memorie van toelichting bij de latere WOB, Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 1112/1, 15): “Vereist is dat door de inzage of de mededeling, op dit tijdstip, de veiligheid van de Staat fundamenteel in het gedrang zou worden gebracht.” Er moet worden nagegaan of het verlenen van inzage in een bepaald document in concreto de veiligheid van de Staat aantast of niet én er moet een reële belangenafweging plaatsvinden tussen de vermelde belangen. Al in zijn arrest nr. 91.531 van 11 december 2000 overwoog de Raad van State “dat het [...] niet volstaat in algemene bewoordingen te stellen ‘dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de veiligheid van het land’, meer bepaald omdat het toegang verlenen tot de dossiers van de Staatsveiligheid ertoe zou leiden dat dezer modus operandi wordt onthuld”. En verder: “De wettelijke taak van de Veiligheid van de Staat, waarop de verwerende partij zich in haar procedurestukken meermaals beroept en waaruit wordt afgeleid dat deze enkel kan worden uitgeoefend binnen “een zekere mate van geheimhouding” vormt geen grondslag om de toegang tot de bestuursdocumenten waarover de Staatsveiligheid beschikt, te weigeren. Het is immers geen uitzonderingsgrond maar een bewering die zo algemeen van aard is, dat zo begrepen, alle documenten waarover de Staatsveiligheid beschikt op absolute wijze aan de openbaarmaking zouden worden onttrokken.” Het is thans niet anders.

Nergens in de weigeringsbeslissing wordt immers geconcretiseerd hoe de kennis daarvan een bedreiging kan vormen voor de veiligheid van de Staat. In de motivering van de beslissing wordt geen gewag gemaakt van het feit dat bronnen of bepaalde landsgeheimen beschermd moeten worden. Er blijkt geen reële,

concrete belangenafweging te zijn gemaakt en het motief om tot afwijzing over te gaan is niet méér dan een stijlformule die de openbaarmaking van elk dossier van de Veiligheid van de Staat in de weg kan staan. Het is veelzeggend dat in het navolgende arrest van de Raad van State van 28 november 2024 (nr. 261.554) werd vastgesteld dat de Staatsveiligheid na vernietiging van haar eerdere weigering het betrokken document effectief heeft vrijgegeven, ondanks de markerings “beperkte verspreiding”.

Ook de federale beroepsinstantie voor de toegang tot bestuursdocumenten heeft reeds in 2019 geoordeeld dat markerings als beperkte verspreiding (thans gevoelig, niet-geclassificeerd) niet volstaan om documenten aan de openbaarheid te onttrekken. De overwegingen zijn gelijkaardig aan die van het chronologisch latere arrest van de Raad van State van 21 december 2023. Slotsom is eveneens: de ingeroepen uitzonderingsgronden volstaan niet om de openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren. Het ISD-advies valt dus onmiskenbaar onder het regime van openbaarheid. Het Agentschap spreekt zichzelf op dit punt tegen, alwaar verderop in de beslissing van 5 augustus 2025 dan weer sprake is van een geclassificeerd advies. Gezien de informatie die daarin vervat zit, kan bezwaarlijk sprake zijn van geclassificeerde gegevens die niet openbaar gemaakt mogen worden. Het advies van de ISD kan niet aan de openbaarheid van bestuursdocumenten worden onttrokken en al zeker niet integraal.

Wat betreft de in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 voorziene uitzonderingsgrond inzake interne communicatie kan de zienswijze van het Agentschap evenmin worden bijgetreden. 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 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.”

De ratio legis is dus het vrijwaren van de interne gedachtewisseling van ambtenaren en politieke mandatarissen, zodat zij in alle vrijheid hun meningen en inzichten kunnen uitwisselen zonder externe druk. De voorgeschreven doelstelling wordt evenwel niet bereikt met de thans voorliggende

weigeringsbeslissing. De correspondentie waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreft geen dergelijke interne communicatie. Het advies van de ISD onderscheidt zich van louter interne nota's of voorbereidende interne gedachtewisselingen. Het gaat immers niet om een ambtelijke interne opinie binnen het beleidsdomein zelf, maar om een formeel uitgebrachte beoordeling, zelfs advies, door een gespecialiseerde dienst, die een wettelijke of reglementaire opdracht vervult.

Overeenkomstig artikel 7, 12° van het Erkenningsdecreet kan een lokale geloofsgemeenschap maar worden erkend wanneer de federale minister van Justitie een gunstig advies heeft gegeven over de lokale geloofsgemeenschap met betrekking tot elementen die de veiligheid van de staat of de openbare orde aanbelangen. De Vlaamse Regering kan bovendien enkel maar beslissingen nemen over de erkenning van een lokale geloofsgemeenschap na schriftelijk advies te hebben ingewonnen van de bevoegde instantie in de zin van artikel 4, 4 van het Erkenningsdecreet (zie ook artikel 14, §1, artikel 17 ev, en artikel 67, §5 van het Erkenningsdecreet).

In dat opzicht dient bijkomend verwezen te worden naar het besluit van 10 december 2021 van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de bevoegde instantie, vermeld in artikel 18 van het Erkenningsdecreet. Overeenkomstig artikel 1 van dit besluit is de bevoegde instantie, vermeld in artikel 18, eerste lid, van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021, de Informatie- en screeningsdienst lokale geloofsgemeenschappen van het "Agentschap Binnenlands Bestuur". Het is dus deze informatie- en screeningsdienst die een advies verleent in functie van de erkenning van een lokale geloofsgemeenschap, waarmee de Vlaamse Regering dan rekening moet houden bij de besluitvorming dienaangaande. Het gaat om een onderscheiden advies, dat niet enkel de minister intern dient, maar een zelfstandige functie heeft binnen de administratieve procedure.

De decreetgever heeft voorzien dat de minister bij zijn besluitvorming rekening houdt met het advies. Dit impliceert dat het advies een formeel processtuk is, dat de objectieve onderbouwing van de uiteindelijke beslissing versterkt. Het behoort tot de stukken waarop de rechtmatigheidstoets van het ministerieel besluit steunt, en heeft daardoor een rol die de grenzen van louter interne communicatie overstijgt. Het betreft dus een extern ingebracht, inhoudelijk doorslaggevend element in de besluitvorming, dat niet onder de bedoelde uitzonderingsgrond kan worden teruggebracht.

Het volstaat niet dat de rechtvaardiging van het ministerieel besluit in het besluit zelf terug te vinden zou zijn of dat in het ministerieel besluit alle erkenningscriteria uitgebreid worden besproken en gemotiveerd zou worden waarom de lokale geloofsgemeenschap voldoet aan de erkenningscriteria. Beroepende partij dient kennis te kunnen nemen van het volledige advies van de ISD om op dat punt zelf een beoordeling van de relevante passages te kunnen doen en dient zich daarbij niet te baseren op de informatie die zeer summier is opgenomen in de erkenningsbeslissing van de minister. Het is kwalijk dat verwezen wordt naar de eigen synthese van de bevindingen van de ISD in de erkenningsbeslissing om aan de openbaarheid van bestuursdocumenten te voldoen. Op die manier worden enkel welbepaalde passages uit het advies opgenomen, die volgens de Minister relevant zijn voor de beoordeling van het beroep zonder dat beroepende partij dit zelf kan uitmaken en een eigen lezing kan loslaten op het desbetreffende advies. De parafrase is eenzijdig en louter ter ondersteuning van haar foutieve zienswijze zonder dat daarover nuttige tegenspraak heeft kunnen plaatsvinden.

Het Agentschap Binnenlands bestuur kon zich niet op nuttige wijze steunen op artikel 11.33, 3° van het Bestuursdecreet. Indien de redenering van het Agentschap wordt doorgetrokken, valt elk advies onder de uitzonderingsgrond betreffende de 'interne communicatie'. Zulks gaat in tegen de bedoelingen van het

decreet en het principe van de openbaarheid an sich. Het is duidelijk dat de door het Agentschap Binnenlands Bestuur gehanteerde argumentatie niet dienend is om de openbaarheid van het gevraagde bestuursdocument te weigeren.

Beroepende partij wenst met huidige beroepsprocedure alsnog haar volledige aanvraag tot openbaarheid ingewilligd te zien zodat het aangevraagde document integraal openbaar zal moeten worden gemaakt. Het moge immers duidelijk zijn dat de bestreden beslissing en diens motivering tot weigering van de aanvraag tot openbaarheid volstrekt ontoereikend en ontoelaatbaar is. Hoe dan ook weze het opgemerkt te worden dat het Agentschap niet de minste moeite doet om na te gaan of dan wel een gedeeltelijke openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten kan worden toegestaan. Zij weigert de inzage eenvoudigweg categoriek. Zulks is weinig ernstig en zal u mee in Uw beoordeling willen betrekken. Er dient steeds een redelijk evenwicht gevonden te worden tussen de vertrouwelijkheid van bepaalde documenten en het grondwettelijk recht tot toegang op informatie. Dit evenwicht is hier zoek door de inhoud van het advies van de ISD achter te houden voor beroepende partij, terwijl zij als adviserende en financierende instantie net evenzeer gebaat is om kennis te hebben van de zienswijzen van de ISD omtrent bijvoorbeeld de financiële leefbaarheid en dergelijke.

Gelet op het voorgaande verzoeken wij de Beroepsinstantie om kennis te nemen van voorliggend beroep en, er op rechtdoende, dit beroep ontvankelijk en gegrond te verklaren en de provincie alsnog inzage te verlenen in het advies van de ISD aangaande het verzoek tot erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap ██████”

3. Toelichting door ABB/ISD

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie ABB ter zake om een reactie gevraagd en haar verzocht om haar de door verzoekers opgevraagde documenten te bezorgen. Op 17 september 2025 gaf de ISD daarbij vervolgens aan de beroepsinstantie de volgende toelichting naar aanleiding van het ingediende beroepschrift:

“Het verzoek tot openbaarheid werd gedeeltelijk ingewilligd. Er werd geen afschrift bezorgd van het advies van de ISD. Hiervoor wordt een beroep gedaan op onderstaande uitzonderingsgronden:

- 1) Uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, §1, 4° van de Openbaarheidswet, met name de bescherming van het belang inzake de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land.*

In 2023 heeft de beroepsinstantie al uitspraak gedaan over de openbaarmaking van adviesrapporten van de ISD inzake een erkenningsaanvraag. De beroepsinstantie stelde toen met betrekking tot deze uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, §1, 4° van de Openbaarheidswet het volgende:

“De beroepsinstantie kon kennis nemen van de inhoud van de 2 vernoemde adviezen en oordeelt, gelet op de gevoelige informatie (globaal beeld van alle veiligheidsaspecten ivm. de erkenning van de lokale geloofsgemeenschappen, de achtergronden van de oprichtende organisatie, onderzoek naar mogelijke dreigingen die er al dan niet zouden bestaan ...) die voorkomt in de beide adviezen, dat in casu het belang van de openbaarmaking van de beide adviezen niet hoger wordt ingeschat dat het beschermde belang, zoals voorzien in artikel 6, §1, 4° van de voormelde wet van 11 april 1994 (de bescherming van de veiligheid van het land).”

De beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur heeft deze zienswijze zeer recent nog bevestigd. De beroepsinstantie oordeelde op 21 augustus 2025 dat het adviesrapport van de ISD niet openbaar kan worden gemaakt, in toepassing van de bepaling in artikel 11.39, tweede lid van het Bestuursdecreet, gerelateerd aan de bepaling van artikel 6, §1, 4° en artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Deze uitzonderingsgrond is onverkort van toepassing op de voorliggende adviesrapporten van de ISD. Deze adviesrapporten bevatten gelijkaardige gevoelige informatie en de geldende federale wetgeving is niet gewijzigd ten opzichte van het tijdstip van de vorige uitspraak van de Beroepsinstantie.

- 2) Uitzonderingsgrond opgenomen in artikel 6, §2, 2° van de Openbaarheidswet van 11 april 1994, met name de openbaarmaking doet afbreuk aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting in combinatie met de vermelding "Gevoelig niet geclassificeerd KB 20 december 2024" (KB tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst)*

Het adviesrapport van de ISD draagt de vermelding "Gevoelig niet geclassificeerd KB 20 december 2024)". De vermelding "gevoelig niet-geclassificeerd" betreft op zich geen classificatieniveau. De gemachtigde van de federale minister van justitie heeft aan de Raad van State bij het ontwerp-KB evenwel aangegeven dat het gaat om een actualisatie van artikel 20 van het KB dat handelt over de beperkte verspreiding en dat de opstellers wel degelijk de markering 'beperkte verspreiding' willen behouden, doch niet de benaming omdat dit verwarrend wordt geacht met het classificatieniveau 'beperkt'.

In het verslag aan de koning wordt gesteld dat nieuwe documenten, die worden gecreëerd vanaf de inwerkingtreding van het KB van 20 december 2024 en waarvan de overheid van oorsprong de verspreiding wil beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, niet langer de vermelding "BEPERKTE VERSPREIDING" maar de vermelding "GEVOELIG NIET-GECLASSIFICEERD" krijgen. Artikel 113, 2de lid van het KB van 20 december 2024 luidt als volgt:

"Onverminderd andere specifieke wettelijke of reglementaire bepalingen betreffende niet-geclassificeerde informatie, kan de niet-geclassificeerde informatie, opgesteld in het Nederlands, waarvan een overheid of persoon de verspreiding wil beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder aan deze beperking de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet, vanaf de inwerkingtreding van voorliggend besluit worden voorzien van de vermelding "GEVOELIG NIET-GECLASSIFICEERD (KB 20.12.2024)" en niet langer met de vermelding "BEPERKTE VERSPREIDING (KB 24.03.2000)".

De beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur heeft eerder al uitspraak gedaan over de openbaarmaking van adviesrapporten van de ISD inzake een erkenningsaanvraag. De beroepsinstantie stelde toen onder meer:

"Voorts verwijst de beroepsinstantie ook nog naar de wettelijke geheimhoudingsbepaling (in toepassing van artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur) die voorkomt in het Koninklijk Besluit van 24 maart 2000 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen. In voormelde wettekst staat in artikel 20 uitdrukkelijk gestipuleerd dat de documenten waarvan de overheid van oorsprong, hier de ISD, de verspreiding wil beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder aan deze beperking de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet, worden gemerkt met de vermelding "beperkte verspreiding.

De beroepsinstantie kon vaststellen dat bij de in casu versterkte adviezen vanuit de ISD heel uitdrukkelijk bovenaan wordt verwezen naar de toepassing van voormeld artikel 20 van het KB van 24 maart 2000, met de vermelding “beperkte verspreiding”. Deze vermelding houdt in dat de verspreiding van het document (de verstrekte adviezen) beperkt is tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder dat een classificatie (in de zin van de wet van 11 december 1998) relevant daarvoor is. In concreto betekent dit dus dat enkel het agentschap Binnenlands Bestuur en de bevoegde Vlaamse minister (voor de eventuele uiteindelijke erkenning van de lokale geloofsgemeenschap) bevoegd zijn om kennis te nemen van de betrokken adviezen. Het spreekt voor zich dat een particulier, zoals verzoeker, niet behoort tot de bevoegde personen in dit erkenningsdossier, zodat de openbaarmaking van de verleende adviezen door de ISD ook moet geweigerd worden op basis van voormeld artikel 20 van het KB van 24 maart 2000, in combinatie met artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Door de openbaarmaking zou er immers afbreuk worden gedaan aan de wettelijke geheimhoudingsplicht, zoals voorgeschreven in artikel 20 van het KB van 24 maart 2000.

De beroepsinstantie is daarom dan ook van oordeel dat het ingestelde beroep als ongegrond moet worden beschouwd. Een eventuele gedeeltelijke openbaarmaking van de beide adviezen is niet aan de orde, daar is gebleken dat de beide adviezen van begin tot einde gevoelige informatie bevatten, zoals hiervoor werd beschreven.”

De vermelding “gevoelig niet-geclassificeerd” is aldus in de plaats gekomen van de vermelding “beperkte verspreiding”, doch de doelstelling van de vermelding, namelijk de beperking van de verspreiding tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen is identiek gebleven. In haar uitspraak van 21 augustus 2025 bevestigde de beroepsinstantie opnieuw dat de wettelijke geheimhoudingsplicht die voorkomt in het koninklijk besluit van 20 december 2024 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst van toepassing is op de adviesrapporten van de ISD en dat de openbaarmaking van de adviesrapporten niet mogelijk is omwille van deze geheimhoudingsplicht. De beroepsinstantie oordeelde met name (leiden nadruk):

“De beroepsinstantie kon vaststellen dat bij de in casu verstrekte adviezen vanuit de federale overheid en de ISD heel uitdrukkelijk bovenaan wordt verwezen naar de toepassing van voormeld artikel 20 van het KB van 24 maart 2000 (voor wat betreft het advies van de federale overheid, dat dateert van voor de inwerkingtreding van het KB van 20 december 2024) en artikel 113, tweede lid van het KB van 20 december 2024, met de vermelding “beperkte verspreiding” / “gevoelig niet-geclassificeerd”.

Deze vermelding houdt in dat de verspreiding van het document (de verstrekte adviezen) beperkt is tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder dat een classificatie (in de zin van de wet van 11 december 1998) relevant daarvoor is. In concreto betekent dit dus dat enkel het agentschap Binnenlands Bestuur en de bevoegde Vlaamse minister (voor de eventuele uiteindelijke erkenning van de lokale geloofsgemeenschap) bevoegd zijn om kennis te nemen van de betrokken adviezen. Het spreekt voor zich dat een particulier, zoals verzoekers, niet behoort tot de bevoegde personen in dit erkenningsdossier, zodat de openbaarmaking van de verleende adviezen door de federale overheid en de ISD ook moet geweigerd worden op basis van voormelde bepalingen, in combinatie met artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Door de openbaarmaking zou er immers afbreuk worden gedaan aan de wettelijke geheimhoudingsplicht, zoals voorgeschreven in artikel 20 van het KB van 24 maart 2000, respectievelijk artikel 113, tweede lid van het KB van 20 december 2024.”

De provincie Antwerpen is weliswaar een adviserende instantie maar is niet bevoegd voor de uiteindelijke beslissing. De uiteindelijke beslissing wordt voorbereid door het agentschap Binnenlands Bestuur en wordt genomen door de Vlaamse minister bevoegd voor binnenlands bestuur. De beroepsinstantie oordeelde dan ook terecht dat enkel het agentschap Binnenlands Bestuur en de bevoegde Vlaamse minister bevoegd zijn om kennis te nemen van de adviesrapporten van de ISD. Bovendien hebben de adviezen van de provincie Antwerpen voornamelijk betrekking op het criterium inzake de financiële leefbaarheid. In het ministerieel besluit wordt uitvoerig gemotiveerd waarom de lokale geloofsgemeenschap wel voldoet aan het criterium van de financiële leefbaarheid. De provincie Antwerpen weet dus heel goed waarom haar advies niet werd bijgetreden en is hiervoor niet aangewezen op de adviesrapporten van de ISD.

Tot slot merken we op dat de Raad van State in haar arrest van 21 december 2023 uitdrukkelijk vermeldt dat de nietigverklaring van de weigeringsbeslissing niet de verplichting inhoudt om inzage te verlenen. De Raad stelt met name:

“De hierna uit te spreken nietigverklaring houdt, gelet op de vernietigingsgrond, voor de verwerende partij niet de verplichting in om aan verzoekster de door haar aangewezen documenten ter inzage te geven. Het is niet uitgesloten dat, mits een gepaste belangenafweging, waar nodig, en een afdoende en deugdelijke motivering, de aanvraag tot inzage alsnog kan worden geweigerd op dezelfde of andere uitzonderingsgronden”

De bewering van de provincie Antwerpen dat in het navolgende arrest werd vastgesteld dat de staatsveiligheid na vernietiging van haar eerdere weigering het betrokken document effectief heeft vrijgegeven, klopt niet zonder meer. Uit het arrest van de Raad van State van 28 november 2024 blijkt immers dat het slechts om een beperkte inzage ging.

3) Uitzonderingsgrond opgenomen in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Op grond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 mag een verzoek tot openbaarheid worden afgewezen als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie. Het advies van de ISD is een intern document dat enkel werd opgesteld voor de minister van binnenlands bestuur ter voorbereiding van het ministerieel besluit. De rechtvaardiging van het ministerieel besluit is in het besluit zelf terug te vinden. In het ministerieel besluit wordt met name uitgebreid gemotiveerd aan welke erkenningscriteria niet werd voldaan en waarom. Gelet hierop weegt het belang tot openbaarheid van het advies van de ISD niet zwaarder door dan het belang om interne communicatie te beschermen.

De doelstelling van deze 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. Als de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces van de overheid ernstig zou ondermijnen kan de openbaarheid worden geweigerd. In de parlementaire voorbereiding bij artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet wordt hieromtrent het volgende gesteld (Parl. St., VI. Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 91):

“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 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.

Dat persoonlijke inzichten van ambtenaren of kabinetsleden bij wijze van spreken de volgende dag in de krant kunnen staan of het onderwerp kunnen zijn van een parlementair debat, heeft tot gevolg dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt. Een zekere mate van 'beleidsintimiteit' en vertrouwelijkheid is noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming.

Dat was ook het uitgangspunt van de richtlijn (zie antwoord van de Commissie op de schriftelijke vraag 3955/03): "Internal communications prepare an administrative decision; it must be possible for an administration to lay down in writing the different arguments in favour of or against a decision on a specific problem, without these internal deliberations being made public. The essential element is, after all, the administrative decision and its possible justification, not the way in which this decision was reached." [Vertaling: "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."]

De adviesrapporten van de ISD voldoen perfect aan deze omschrijving van interne mededelingen. Het gaat met name om een advies waarin de verschillende argumenten voor of tegen een erkenning van een specifieke geloofsgemeenschap worden uiteengezet. Het gaat daarbij om een globaal beeld van alle veiligheidsaspecten in verband met de erkenning van de lokale geloofsgemeenschappen, de achtergronden van de oprichtende organisatie, onderzoek naar mogelijke dreigingen die er al dan niet zouden bestaan. Het adviesrapport is aldus ruimer dan enkel een strikte beoordeling van de erkenningscriteria. De ISD is bovendien specifiek opgericht om de informatiepositie van de bevoegde minister te versterken. Het feit dat het advies expliciet wordt benoemd in het Erkenningsdecreet doet geen afbreuk aan het gegeven dat het om een interne mededeling gaat die enkel dient om de bevoegde minister te informeren over alle elementen van het erkenningsdossier.

De Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur heeft reeds aanvaard dat het "audithandboek" van Audit Vlaanderen onder deze uitzonderingsgrond valt. De beroepsinstantie oordeelde daarbij dat:

"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 auditoren voor de afhandeling van hun auditopdrachten vormen zeker het voorwerp van de vermelde uitzonderinggrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat de toekomstige professionele uitvoering van reguliere en forensische audits immers kan belemmerd worden als buitenstaanders kennis zouden krijgen van de interne manier van werken van de auditoren 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 het interne audithandboek van Audit Vlaanderen dient hierbij onderscheiden te worden van het

openbaar belang dat bij de openbaarmaking van de gevraagde informatie gebaat zou zijn.”

In casu kan de interne manier van werken van de personeelsleden van de ISD worden afgeleid uit het adviesrapport van de ISD. Als gevolg daarvan leidt de openbaarmaking van het adviesrapport van de ISD ertoe dat toekomstige screenings van de ISD n.a.v. een erkennings- of een screeningdossier in het gedrang komen. Voorts bevat het ministerieel besluit tot niet-erkenning van de lokale geloofsgemeenschap de redenen waarom de lokale geloofsgemeenschap niet wordt erkend. Er wordt met name uitgebreid gemotiveerd aan welke erkenningscriteria niet werd voldaan en waarom. Gelet hierop weegt het belang tot openbaarheid van het adviesrapport niet zwaarder door dan het belang om interne communicatie te beschermen.

In het geval dat het advies van de ISD openbaar gemaakt zou worden, zou dit tot gevolg hebben dat er geen vrijelijke uitwisseling meer mogelijk is tussen de ISD en de minister en dat toekomstige adviezen minder (gevoelige) informatie bevatten waardoor de vlotte besluitvorming wordt gehinderd.

- *Geen mogelijkheid tot gedeeltelijke openbaarheid*

De adviesrapporten van de ISD staan vol met gevoelige informatie, waaronder een globaal beeld van alle veiligheidsaspecten in verband met de erkenning van de lokale geloofsgemeenschappen, de achtergronden van de oprichtende organisatie, onderzoek naar mogelijke dreigingen die er al dan niet zouden bestaan, een gedetailleerde analyse van de financiële informatie, ... Omwille van de grote hoeveelheid gevoelige informatie die doorheen het hele adviesrapport is opgenomen, is het niet mogelijk om het adviesrapport gedeeltelijk openbaar te maken. Dit werd ook bevestigd door de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur in haar uitspraak van 21 augustus 2025. De beroepsinstantie oordeelde met name:

“Een eventuele gedeeltelijke openbaarmaking van de beide adviezen is niet aan de orde, daar is gebleken dat de beide adviezen van begin tot einde gevoelige informatie bevatten, zoals hiervoor werd beschreven.” Bovendien zou een gedeeltelijke openbaarmaking een vertekend beeld kunnen geven aangezien de vereiste nuance ontbreekt als bepaalde delen onleesbaar gemaakt worden.

- *Lopende juridische procedures*

Er wordt opgemerkt dat de provincie Antwerpen in 2023 beroep heeft aangetekend bij de Raad van State tegen 2 ministeriële besluiten houdende erkenning van lokale geloofsgemeenschappen. In het kader van deze juridische procedures werden de adviesrapporten als vertrouwelijk stuk bezorgd aan de Raad van State. Vooralsnog heeft de Raad van State de vertrouwelijkheid van deze stukken nog niet gelicht. Dit toont aan dat er zeer omzichtig moet worden omgesprongen met het openbaar maken van de adviesrapporten.

Daarnaast delen wij u mee dat de provincie Antwerpen in de 9 voorliggende dossiers ook een verzoekschrift tot nietigverklaring heeft ingediend bij de Raad van State. Deze verzoekschriften getuigen van een zeer goede kennis van het dossier en de beoordeling van de erkenningscriteria door de bevoegde minister. Uit deze verzoekschriften blijkt zeer duidelijk dat de weigering tot openbaarheid voor wat betreft de adviesrapporten van de ISD, de provincie Antwerpen niet heeft geschonden in haar rechten van verdediging.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

Op 15 juli 2025 besliste de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur tot de erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap xxx. In het kader van de procedure tot erkenning van lokale geloofsgemeenschappen bepaalt artikel 18, 2° van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021, gewijzigd bij decreet van 26 april 2024 tot wijziging van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021, dat de bevoegde instantie, die gelet op artikel 1, eerste lid van het besluit van de Vlaamse Regering tot aanwijzing van de bevoegde instantie, vermeld in artikel 18 van het Erkenningsdecreet Lokale geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 de Informatie- en screeningsdienst lokale geloofsgemeenschappen van het "Agentschap Binnenlands Bestuur" (ISD) is, controleert of de lokale geloofsgemeenschappen de verplichtingen, vermeld in artikel 7, met uitzondering van punt 10° en 11°, naleven tijdens de procedure, vermeld in artikel 67, § 1 van het voormelde decreet.

Gelet op die controleopdracht heeft de ISD een rapport opgesteld, gedateerd op 27 oktober 2023, waarbij zij de minister van Binnenlands Bestuur heeft geadviseerd inzake de erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap ■■■. Vervolgens heeft de ISD een addendum adviesrapport opgesteld, gedateerd op 21 mei 2025 en dit op verzoek van de minister van Binnenlands Bestuur ten gevolge van de bekrachtiging van het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021. Het wijzigingsdecreet van 26 april 2024 heeft aan het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen een aantal nieuwe erkenningscriteria toegevoegd, waaraan de erkenningszoekende lokale geloofsgemeenschappen, waaronder de op dat ogenblik nog niet erkende islamitische lokale geloofsgemeenschap ■■■, moeten voldoen. Het wijzigingsdecreet was onmiddellijk van toepassing op de lopende erkenningsaanvragen in de 'verkorte' procedure, waardoor de eerder ingediende aanvragen tot erkenning en de bijhorende adviezen bijgevolg geactualiseerd dienden te worden.

De hoger vermelde rapporten van de ISD – het oorspronkelijke rapport d.d. 27 oktober 2023 en het addendum adviesrapport d.d. 21 mei 2025 – maken het voorwerp uit van de oorspronkelijke aanvraag van verzoekers, vermits zij bij ABB *"het volledig geïnventariseerd administratief dossier houdende alle stukken op basis waarvan het besluit werd genomen tot erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap ■■■"* hebben opgevraagd. De in beroep aangevochten beslissing van ABB d.d. 5 augustus 2025 om het advies van de ISD niet openbaar te maken, heeft bijgevolg betrekking op de voormelde drie adviesrapporten van de ISD.

ABB heeft die adviesrapporten niet vrijgegeven in toepassing van de volgende uitzonderingsgronden:

- artikel 113, 2de lid van het Koninklijk Besluit Classificatie van 20 december 2024, gekoppeld aan artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur
- artikel 6, §1, 4° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur
- artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018
- artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018

Het komt thans toe aan de beroepsinstantie om te oordelen over het ingestelde beroep.

a) Toepassing van artikel 113, 2de lid van het Koninklijk Besluit Classificatie van 20 december 2024, gekoppeld aan artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur

Het koninklijk besluit van 20 december 2024 tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie, de veiligheidsmachtigingen, de veiligheidsadviezen en de publiek gereguleerde dienst stipuleert in artikel 113, tweede lid dat de niet-geclassificeerde informatie, opgesteld in het Nederlands,

waarvan een overheid of persoon de verspreiding wil beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder aan deze beperking de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet, vanaf de inwerkingtreding van voorliggend besluit worden voorzien van de vermelding "GEVOELIG NIET-GECLASSIFICEERD (KB 20.12.2024)" en niet langer met de vermelding "BEPERKTE VERSPREIDING (KB 24.03.2000)".

De beroepsinstantie kon vaststellen dat bij de in casu versterkte adviezen van de ISD bovenaan wordt verwezen naar de toepassing van voormeld artikel 20 van het KB van 24 maart 2000 voor wat betreft de rapporten d.d. 27 oktober 2023 en 19 april 2024, die dateren van voor de inwerkingtreding van het KB van 20 december 2024 en, voor wat betreft het rapport d.d. 4 juni 2025, naar artikel 113, tweede lid van het KB van 20 december 2024, met de vermelding "beperkte verspreiding" / "gevoelig niet-geclassificeerd".

In haar beslissing d.d. 5 augustus 2025 koppelt ABB de op grond van de voormelde KB's toegekende kwalificatie van de adviesrapporten als enkel bedoeld voor beperkte verspreiding en gevoelig niet-geclassificeerd aan de in artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht, die geldt als een absolute uitzondering op de openbaarheid van bestuur en waarvan de overheidsinstanties, bedoeld in artikel 11.28, §1 van het Bestuursdecreet, in toepassing van artikel 11.39, tweede lid van ditzelfde decreet toepassing dienen te maken indien zij worden geconfronteerd met een openbaarheidsverzoek dat betrekking heeft op informatie die omwille van een wettelijk ingestelde geheimhoudingsplicht moet worden afgeschermd.

In dit verband verwijzen verzoekers naar een recent arrest van de Raad van State, waarbij die stelling niet wordt bijgevalen. De Raad van State oordeelde daarover als volgt:

"Aan de documenten waarvan thans inzage wordt gevraagd, is geen dergelijk classificatieniveau [‘geheim’, in toepassing van de wet van 11 december 1998 ‘betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’] toegekend. Ze zijn als ‘beperkte verspreiding’ bestempeld met toepassing van artikel 20 van het koninklijk besluit van 24 maart 2000 ‘tot uitvoering van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen’. Dit betekent dat de Veiligheid van de Staat “de verspreiding wil beperken tot de personen die bevoegd zijn om er kennis van te nemen, zonder aan deze beperking de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet”.

Die kwalificatie is dan ook niet gelijk te stellen met een bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht, aangezien artikel 6, §2, 2°, WOB refereert aan een optreden van de formele wetgever en, ten overvloede, het voormelde artikel 20 uitdrukkelijk níét beoogt aan zijn toepassing “de juridische gevolgen te verbinden voorzien door de wet” (RvS, nr. 258.286 dd. 21 december 2023, p. 21-22).

De kwalificatie "beperkte verspreiding" of thans "gevoelig niet-geclassificeerd" kan volgens de Raad van State bijgevolg niet leiden tot een beoordeling van het betrokken bestuursdocument als onderworpen aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsplicht, zoals bedoeld in artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

De beroepsinstantie heeft daarover, zoals de ISD in haar reactie d.d. 17 september 2025 aanhaalt, reeds anders geoordeeld. Gegeven de kennisname van voormelde rechtspraak van de Raad van State echter, ziet de beroepsinstantie zich genoodzaakt tot herziening van het vooraf ingenomen standpunt daaromtrent. In navolging van het voormelde arrest dient dan ook te worden vastgesteld dat een kwalificatie als "beperkte

verspreiding” of thans “gevoelig niet-geclassificeerd”, in de zin van de hoger vermelde KB’s, niet overeenstemt met de in artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur beoogde geheimhoudingsplicht en dat de overheidsinstanties, bedoeld in artikel II.28, §1 van het Bestuursdecreet, zich bijgevolg niet, met toepassing van artikel II.39, tweede lid van ditzelfde decreet, daarop kunnen beroepen om als dusdanig gekwalificeerde documenten aan de openbaarheid te onttrekken.

Ten overvloede werpt zich volgens de beroepsinstantie nog de vraag op of de ISD überhaupt documenten kan kwalificeren in de zin van de voormelde KB’s en zo ja, of die kwalificatie dan ook betrekking kan hebben op documenten en informatie die niet afkomstig zijn van federale administratieve instanties (zie infra).

b) Toepassing van artikel 6, §1, 4° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur

Artikel 6, §1, 4° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalt: Een administratieve instantie wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land.

Voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling merkt de beroepsinstantie op wat volgt. Luidens artikel II.39, tweede lid van het Bestuursdecreet passen de instanties, vermeld in artikel II.28, §1, bij het beoordelen van een aanvraag tot openbaarmaking ook de toepasselijke bepalingen van wetten, decreten of ordonnanties toe, in de mate dat ze de openbaarmaking van bestuursdocumenten verbieden of beperken op gronden die tot de bevoegdheid van de federale overheid of van andere gemeenschappen of gewesten behoren.

De ISD controleert in toepassing van artikel 18 van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen of de lokale geloofsgemeenschappen de verplichtingen, vermeld in artikel 7, naleven tijdens de erkenningsprocedure. Dit is ook het geval tijdens de zogenaamde ‘verkorte’ procedure, die de islamitische lokale geloofsgemeenschap ■■■ heeft doorlopen, met uitzondering echter van punt 10° en 11° van voormeld artikel. Dit artikel bepaalt:

“Een lokale geloofsgemeenschap kan worden erkend als ze voldoet aan al de volgende criteria:

1° ze heeft een juridische structuur die aangepast is aan het aangevraagde openbaar statuut en waarover er transparantie is;

2° ze is financieel leefbaar en biedt transparantie daarover;

3° [...] (vernietigd bij arrest Grondwettelijk Hof 2023/113 van 20 juli 2023)1. Ze ontvangt geen financiering of ondersteuning die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houdt met terrorisme, extremisme, spionage of clandestiene inmenging;

3°/1 ze ontvangt geen financiering of ondersteuning die rechtstreeks of onrechtstreeks verband houdt met terrorisme, extremisme, spionage of clandestiene inmenging;

3°/2 ze heeft geen banden met:

a) personen of entiteiten als vermeld in artikel 3 en 5 van het koninklijk besluit van 28 december 2006 inzake specifieke beperkende maatregelen tegen bepaalde personen en entiteiten met het oog op de strijd tegen de financiering van het terrorisme;

b) personen, groepen of entiteiten die zijn opgenomen in de lijst, vermeld in artikel 2, 3 en 4 van het gemeenschappelijk standpunt 2001/931/ GBVB van de Raad van 27 december 2001 betreffende de toepassing van specifieke maatregelen ter bestrijding van het terrorisme, en in de daaropvolgende besluiten van de

Raad tot actualisering van de lijst van personen, groepen en entiteiten, vermeld in artikel 2, 3 en 4 van het gemeenschappelijk standpunt 2001/931/GBVB;

3°/3 ze heeft geen banden met:

a) personen als vermeld in artikel 1, 10°, 14°, 16° en 17°, van het koninklijk besluit van 21 juli 2016 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Terrorist Fighters;

b) personen, rechtspersonen en feitelijke verenigingen als vermeld in artikel 1, 11°, van het koninklijk besluit van 23 april 2018 betreffende de gemeenschappelijke gegevensbank Haatpropagandisten en tot uitvoering van sommige bepalingen van afdeling 1bis 'Het informatiebeheer' van hoofdstuk IV van de wet op het politieambt;

4° ze toont de maatschappelijke relevantie aan van de lokale geloofsgemeenschap aan de hand van:

a) de bevestiging door het representatief orgaan dat de lokale geloofsgemeenschap minstens tweehonderd leden telt binnen de gebiedsomschrijving;

b) de zorg voor de materiële voorwaarden die de uitoefening van de eredienst en het behoud van de waardigheid ervan mogelijk maken;

c) het onderhoud en de bewaring van de gebouwen bestemd voor de uitoefening van de eredienst;

d) het onderhouden van duurzame contacten met de lokale overheid van de gemeente waar de gebouwen bestemd voor de uitoefening van de eredienst gelegen zijn;

e) het respecteren van het principe van goed nabuurschap en het onderhouden van duurzame contacten met de lokale gemeenschap waar de gebouwen bestemd voor de uitoefening van de eredienst gelegen zijn;

5° de leden van het voorlopig bestuursorgaan leven, behalve bij incidentele overmacht, al de volgende verplichtingen na:

a) de verplichting om in geen geval, op welke wijze dan ook, medewerking te verlenen aan activiteiten die aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of leden daarvan;

b) de verplichting om alle redelijke inspanningen te ondernemen om personen die aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of de leden daarvan, te weren uit de organisatie en werking van het voorlopig bestuursorgaan;

c) de verplichting om alle redelijke inspanningen te ondernemen om personen die in door de lokale geloofsgemeenschap gebruikte lokalen en plaatsen aanzetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of de leden daarvan, te weren uit de gebruikte lokalen en plaatsen;

d) de verplichting om, onverminderd de vrijheid van godsdienst, alle redelijke inspanningen te ondernemen om geldende wetgeving na te leven en niet hun medewerking te verlenen aan handelingen strijdig met de geldende wetgeving, in het bijzonder de Grondwet en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden;

e) de verplichting om in geen geval, op welke wijze dan ook aan te zetten tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of leden daarvan;

6° ze toont aan dat het toekomstige bestuur van de eredienst voor de gebouwen die bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst, houder is van een van de onderstaande rechten of overeenkomsten. Aan dit criterium is ook voldaan als de gebouwen die bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst, in eigendom zijn van een Belgische publieke rechtspersoon:

a) een zakelijk recht dat voldoet aan de modaliteiten en voorwaarden, vermeld in boek 3 'Goederen' van het Burgerlijk Wetboek: volle eigendom of mede-eigendom;

b) een zakelijk gebruiksrecht dat voldoet aan de modaliteiten en voorwaarden, vermeld in boek 3 'Goederen' van het Burgerlijk Wetboek: erfpacht, vruchtgebruik of opstal;

c) een schriftelijke huurovereenkomst naar gemeenrecht conform artikel 1737 van het Burgerlijk Wetboek van bepaalde duur van minstens vijftien jaar zonder de mogelijkheid van een vervroegde beëindiging door de verhuurder;

7° het voorlopig bestuursorgaan bezorgt de voor- en achternaam, adres, rijksregisternummer, e-mailadres, telefoonnummer, nationaliteit, geboortedatum en geslacht van de leden van het voorlopig bestuursorgaan aan de Vlaamse Regering, het representatief orgaan, de financierende overheid en in voorkomend geval de adviserende gemeente. Als er tussentijdse wijzigingen zijn, meldt het voorlopig bestuursorgaan dat binnen dertig dagen aan deze instanties;

8° ze heeft enkel bedienaars van de eredienst en hun vervangers die voldoen aan de inburgeringsplicht die in voorkomend geval op hen van toepassing is conform het decreet van 7 juni 2013 betreffende het Vlaamse integratie en inburgeringsbeleid;

9° ze verbindt zich ertoe om de wedde van haar bedienaars van de eredienst ten laste te laten nemen door de federale overheid conform artikel 181 van de Grondwet en de wet van 2 augustus 1974 betreffende de wedden van de titularissen van sommige openbare ambten, van de bedienaars van de erkende erediensten en van de afgevaardigden van de Centrale Vrijzinnige Raad;

10° ze voldoet aan de verplichtingen, vermeld in artikel 11 en 12;

11° ze doorloopt de wachtperiode van vier jaar, vermeld in afdeling 3, met gunstig gevolg;

12° de federale minister van Justitie heeft een gunstig advies gegeven over de lokale geloofsgemeenschap met betrekking tot elementen die de veiligheid van de staat of de openbare orde aanbelangen.”

Voor de controle op de naleving van bepaalde van die erkenningscriteria doet de ISD beroep op ingewonnen adviezen van de FOD Justitie. Bij de toetsing van een openbaarheidsverzoek aan de regelgeving betreffende de openbaarheid van bestuur, dient voor wat betreft de informatie die afkomstig is van een federale administratieve instantie desgevallend de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur te worden toegepast. In geval de beoordeling daarbij gebeurt door een instantie die valt onder artikel II.28, §1 van het Bestuursdecreet, zoals i.c. het geval, dan zal zij op grond van artikel II.39, tweede lid van ditzelfde decreet toepassing dienen te maken van de voormelde wet.

Duidelijk is echter dat in de adviesrapporten van de ISD eigenlijk geen informatie wordt vermeld die afkomstig is van een federale administratieve instantie (de FOD Justitie). Er wordt enkel vermeld hoe het door de FOD uitgebrachte advies luidde, wat reeds door verzoekers is gekend. Bijgevolg kan artikel 6, §1, 4° de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, met verwijzing naar artikel II.39, tweede lid van het Bestuursdecreet, hier niet worden ingeroepen.

De beroepsinstantie meent echter redelijkerwijze te kunnen aannemen dat ABB zich hier impliciet heeft willen beroepen op de overeenkomstige uitzonderingsbepaling die voorkomt in artikel II.35, 6° van het Bestuursdecreet, die stipuleert: “Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming de openbare orde en de veiligheid.”

Ook hier ziet de beroepsinstantie zich genoodzaakt om het supra vermelde arrest van de Raad van State in overweging te nemen bij de beoordeling van het voorliggende beroepschrift. Zoals verzoekers aanhalen stelt de Raad daarin op p. 26:

“Er moet worden nagegaan of het verlenen van inzage in een bepaald document in concreto de veiligheid van de Staat aantast of niet én er moet een reële belangenafweging plaatsvinden tussen de vermelde belangen.”

Nagegaan dient dan ook te worden of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt en vervolgens of desgevallend het belang van de openbaarheid de bescherming van dit belang al dan niet overstijgt. De

verwijzing naar eerdere uitspraken waarbij de beroepsinstantie de ingeroepen uitzonderingsgrond heeft aanvaard, volstaat op zich niet als een in concreto beoordeling van het voorliggende openbaarheidsverzoek. De beroepsinstantie werd door de ISD geen motieven aangereikt die ondersteunen waarom de uitzondering werd ingeroepen, noch waarom die zou primeren op het belang van de openbaarheid.

In de beroepsprocedure, die van devolutieve strekking is, komt het bijgevolg aan de beroepsinstantie toe om op basis van de feitelijke en juridische gegevens van de zaak te onderzoeken of de uitzonderingsgrond toepassing kan vinden. De beroepsinstantie heeft de haar door de ISD bezorgde adviesrapporten grondig geanalyseerd en komt slechts tot de vaststelling dat hierin naar haar oordeel geen elementen of gegevens terug te vinden zijn die, bij vrijgave ervan, de openbare orde of de veiligheid zouden kunnen verstoren.

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat ABB onterecht toepassing heeft gemaakt van de ingeroepen uitzonderingsbepaling.

Terzijde stelt zich, naar analogie met de voormelde uitspraak van de Raad van State, nog de vraag waarom de ISD, in de veronderstelling dat de adviesrapporten raken aan de inwendige veiligheid van de Staat en in de veronderstelling ook dat zij documenten kan kwalificeren in de zin van het KB van 20 december 2024, alsook dat die kwalificatie dan eveneens betrekking kan hebben op documenten en informatie die niet afkomstig zijn van federale administratieve instanties, de adviesrapporten dan niet in toepassing van artikelen 3 en 4 van de wet op de classificatie het classificatieniveau “vertrouwelijk” heeft toegekend.

c) Toepassing van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018

ABB roept de uitzondering uit artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet in om de openbaarmaking van de adviesrapporten van de ISD te weigeren. Voormeld artikel bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag mogen afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.

Voorafgaand aan de inhoudelijke beoordeling merkt de beroepsinstantie op dat die uitzonderingsbepaling niet voorkomt in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en dat de overheidsinstanties bedoeld in artikel II.28 §1 van het Bestuursdecreet er, op grond van artikel II.39, tweede lid van het Bestuursdecreet dan ook geen toepassing van kunnen maken ten aanzien van documenten en informatie die afkomstig zijn van federale administratieve instanties. Evenwel stelde de beroepsinstantie supra al vast dat in de adviesrapporten van de ISD enkel wordt vermeld hoe het door de FOD Justitie uitgebrachte advies luidde, wat reeds door verzoekers is gekend.

Wat betreft de overige informatie uit de adviesrapporten van de ISD, komt de beroepsinstantie tot de volgende bevindingen. Het decreet van 26 april 2024 tot wijziging van het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 voerde in artikel 67, §5 van het voormelde decreet een wijziging in, in die zin dat, voor wat betreft de ‘verkorte’ erkenningsprocedure, de Vlaamse Regering vanaf de inwerkingtreding van het wijzigingsdecreet beslist over de erkenning van de lokale geloofsgemeenschappen, ná schriftelijk advies te hebben ingewonnen bij de bevoegde instantie, zijnde de ISD. Eenzelfde bepaling werd ook ingevoerd in artikel 14, §1 van dit decreet, voor wat betreft de ‘gewone’ erkenningsprocedure. De decreetgever heeft zodoende formeel een verplichte adviserende rol toegekend aan de ISD, wiens advies bijgevolg ook noodzakelijk is in het kader van beslissingen omtrent erkenningen van lokale geloofsgemeenschappen.

Al voorafgaand aan het formaliseren van de adviserende bevoegdheid van de ISD, trad de ISD de facto op als adviesverstrekker aan de minister van Binnenlands Bestuur inzake erkenningsprocedures van lokale geloofsgemeenschappen (cf. i.c. de adviesrapporten d.d. 27 oktober 2023 en 19 april 2024). De toegepaste werkwijze daarbij is ongewijzigd: de ISD controleert de erkenningszoekende geloofsgemeenschap op de naleving van de op haar van toepassing zijnde verplichtingen en vat haar bevindingen samen in een rapport dat zij bezorgt aan de minister, die vervolgens de erkenningsaanvraag beoordeelt. De ISD heeft de minister van bij de oprichting dan ook steeds op structurele wijze geadviseerd en deed en doet dit ook telkens op basis van een eindrapport.

Vastgesteld dient bijgevolg te worden dat de ISD een controleorgaan is van de Vlaamse overheid dat opereert binnen haar decretale opdrachten en bevoegdheden en dat zij vanuit die opdracht onder andere rapporteert aan de minister van Binnenlands Bestuur over haar onderzoekdaden en -resultaten in het kader van procedures tot erkenning van lokale geloofsgemeenschappen. De werking, doelstelling en organisatie ervan is als dusdanig geïnstitutionaliseerd en de communicatie die zij voert in het kader van haar adviesopdracht ten aanzien van de minister (afleveren van adviesrapporten) vloeit voort uit haar operationele objectieven.

Betreffende de door ABB ingeroepen uitzonderingsgrond is de beroepsinstantie bijgevolg van oordeel dat de rapportering door de ISD aan de minister hierin dan ook afwijkt van het door de uitzondering beoogde te beschermen belang van interne communicatie. Het uitoefenen van een formele adviesverstrekende bevoegdheid, in de vorm van een afgeleverd adviesrapport en waarbij de ISD trouwens ook geen aanbevelingen doet omtrent de eventuele erkenning van een lokale geloofsgemeenschap op zich, valt niet gelijk te stellen met de door de uitzonderingsgrond bedoelde interne communicatie die, in toepassing daarvan, van de openbaarheid kan worden afgeschermd.

In dit verband merkt de beroepsinstantie overigens op dat de finaliteit van de uitzondering erin bestaat dat het serene karakter van het uitwisselen en bespreken van voorstellen, ideeën of opvattingen over een specifiek probleem of een specifieke beslissing wordt gewaarborgd en dat de overheid over een zekere beleidsintimiteit kan beschikken in de voorbereiding van haar handelingen, maar dat het daarom evenwel niet zo zou moeten zijn dat communicatie tussen en binnen overheidsinstanties, die i.c. ook een decretale grondslag kent en zich manifesteert als een formeel adviesrapport, systematisch kan worden onttrokken aan de openbaarheid. Er anders over oordelen zou immers betekenen dat ieder advies(rapport) van een daartoe ingesteld orgaan, zou ontsnappen aan de openbaarheid.

De beroepsinstantie is bijgevolg ook hier van oordeel dat ABB onterecht toepassing heeft gemaakt van de ingeroepen uitzonderingsbepaling.

d) Toepassing van artikel 11.35, 4° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018

In haar reactie d.d. 17 september 2025 deelde de ISD aan de beroepsinstantie mee dat verzoekers inmiddels een verzoekschrift hebben ingediend bij de Raad van State houdende de nietigverklaring van de erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap ■■■, waaromtrent verzoekers middels het op 29 juli 2025 ingediende openbaarheidsverzoek bij het agentschap het volledige administratief dossier hebben opgevraagd. Voorwerp van het voorliggende beroep is de weigeringsbeslissing van ABB om naar aanleiding daarvan de adviesrapporten van de ISD vrij te geven.

Op 2 oktober 2025 (zie infra) heeft de ISD het betreffende verzoekschrift daterende 15 september 2025, alsook het oorspronkelijke rapport d.d. 21 maart 2023 en het addendum adviesrapport d.d. 22 mei 2025 van de ISD aan de beroepsinstantie bezorgd. Op 6 oktober 2025 maakte de ISD vervolgens nog het betreffende erkenningsbesluit over aan de beroepsinstantie. De beroepsinstantie heeft aldus kunnen vaststellen dat er sprake is van een hangend rechtsgeding, dat verband houdt met de oorspronkelijke aanvraag van verzoekers. Het komt de beroepsinstantie dan ook toe om bij de afhandeling van het ingestelde beroep na te gaan of er toepassing dient te worden gemaakt van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet, dat bepaalt: “Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen”.

Het gaat om een relatieve uitzonderingsgrond. Hierbij moet eerst onderzocht worden of de openbaarmaking het beschermde belang schaadt. Als er belangenschade is, moet vervolgens het te beschermen belang worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarheid mag dan enkel worden bevolen als daarmee een hoger belang wordt gediend dat zwaarder weegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang.

De uitzonderingsgrond beoogt het eerlijk verloop van de rechtspleging te vrijwaren. Een essentieel onderdeel van het recht op een eerlijk proces is immers het beginsel van de “gelijkheid der wapens in een proces”. Dit beginsel van de wapengelijkheid houdt in dat elke partij het recht heeft haar argumenten te doen gelden in omstandigheden die haar niet benadelen ten opzichte van de tegenpartij. De bestaansreden van voormelde uitzonderingsgrond ligt vooral bij het verhinderen dat de openbaarheid van bestuur afbreuk zou doen aan de wapengelijkheid. Deze uitzonderingsgrond is een correctief op de openbaarheid om te beletten dat een instantie zou worden verplicht in een rechtsgeding de tegenpartij informatie ter beschikking te stellen die vervolgens tegen haar (of een andere aan openbaarheid onderworpen bestuursinstantie) wordt uitgespeeld.

De bedoelde uitzonderingsgrond mag evenwel niet op een abstracte manier worden ingeroepen zodat concreet moet worden aangetoond dat het gevraagde bestuursdocument verband houdt met een bestaand rechtsgeding én tegen een bestuursinstantie kan worden aangewend.

Na lezing van het door verzoekers ingediende verzoekschrift stelt de beroepsinstantie vast dat verzoekers de erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap ■■■■ contesteren omdat de provincie Antwerpen, die zij vertegenwoordigen in het geding, als financierende overheid van de erkende lokale islamitische geloofsgemeenschappen negatief heeft geadviseerd over de erkenningsaanvraag en omdat zij onregelmatigheden menen vastgesteld te hebben in het verloop van de procedure tot erkenning.

Concreet betwisten verzoekers onder meer de informatievergaring, het gevoerde onderzoek en de beoordeling door de ISD in het kader van haar controleopdracht inzake erkenningsprocedures van lokale geloofsgemeenschappen, zoals die in het erkenningsbesluit worden toegelicht. Verzoekers zijn het meer bepaald niet eens met de bevindingen van de ISD omtrent de beoordeling van de financiële leefbaarheid van de betreffende islamitische geloofsgemeenschap, waarbij de ISD volgens hen uitgaat van veronderstellingen, het aan objectieve maatstaven ontbreekt en waarbij de ISD voorbij zou gaan aan het door de provincie Antwerpen uitgebrachte advies.

Verzoekers zijn eveneens van oordeel dat de adviesverlening aan de minister van Binnenlands Bestuur zou zijn behept met onregelmatigheden. Bij arrest van het Grondwettelijk Hof d.d. 20 juli 2023 werden twee erkenningscriteria uit het Erkenningsdecreet Lokale Geloofsgemeenschappen van 22 oktober 2021 vernietigd, wat heeft geresulteerd in een wijziging van die erkenningscriteria (zie supra). Daarop heeft ABB een geactualiseerde erkenningsaanvraag van de betreffende islamitische geloofsgemeenschap gevraagd en heeft ABB vervolgens aan de provincie Antwerpen een nieuwe vraag om advies gesteld, die opnieuw negatief werd beantwoord. Volgens verzoekers had de ISD, gezien die ontwikkelingen, echter enkel advies kunnen verstrekken op basis van het originele aanvraagdossier uit 2022 en kon zij de minister dus niet adviseren op grond van de geactualiseerde erkenningsaanvraag.

Duidelijk is hier dan ook de link tussen het voorliggende openbaarheidsverzoek en het door verzoekers ingeleide geding. Omwille daarvan heeft de beroepsinstantie nog bij de ISD nagevraagd of en in welke mate het toestaan van de openbaarmaking haar belangen in de procedure voor de Raad van State kan schaden. Op 2 oktober 2025 gaf de ISD daaromtrent de volgende toelichting:

“De provincie Antwerpen heeft op 15 september 2025 9 vernietigingsberoepen tegen de ministeriële besluiten tot erkenning van 9 lokale geloofsgemeenschappen in de provincie Antwerpen ingediend bij de Raad van State. Deze vernietigingsberoepen hebben betrekking op de 9 erkende lokale geloofsgemeenschappen die het voorwerp uitmaken van de beroepsprocedures bij de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur. In de onderscheiden beroepschriften bij de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur wordt het volgende vermeld (eigen onderlijning):

“Beroepende partij wenst met huidige beroepsprocedure alsnog haar volledige aanvraag tot openbaarheid ingewilligd te zien, zodat het aangevraagde document integraal openbaar zal moeten worden gemaakt.”

In de onderscheiden verzoekschriften tot vernietiging bij de Raad van State wordt het volgende vermeld (eigen onderlijning):

“Verzoekende partij bedient zich in het kader van onderhavige vernietigingsprocedure van de stukken die haar op heden gekend zijn, maar behoudt zich uitdrukkelijk het recht voor om een en ander nog verder uit te werken op het ogenblik zij inzage krijgt in de betreffende adviezen van de ISD van 31 maart 2023 en 22 mei 2025, die doorslaggevende elementen kunnen bevatten ter ondersteuning van haar verzoek tot vernietiging.”

De openbaarmaking van de ISD-adviezen zal dus ontegensprekelijk tegen de Vlaamse regering gebruikt worden in de lopende rechtsgedingen bij de Raad van State.

De adviesrapporten van de ISD omvatten alle informatie die de ISD heeft vergaard tijdens het onderzoek en bevatten zowel de positieve als de negatieve elementen omtrent de onderzochte lokale geloofsgemeenschap. De negatieve elementen die zijn opgenomen in het adviesrapport van de ISD zou de provincie Antwerpen in de procedure bij de Raad van State kunnen gebruiken om te argumenteren dat de lokale geloofsgemeenschap niet voldoet aan alle erkenningscriteria. De informatie uit de adviesrapporten van de ISD zou aldus tegen de Vlaamse regering gebruikt kunnen worden in de procedure bij de Raad van State.

Bovendien betekent de openbaarmaking van de ISD-adviezen dat de interne manier van werken van de personeelsleden van de ISD zal worden afgeleid uit het adviesrapport van de ISD. Als gevolg daarvan leidt

de openbaarmaking van het adviesrapport van de ISD ertoe dat toekomstige screenings van de ISD n.a.v. een erkennings- of een screeningdossier in het gedrang komen. In het geval dat het advies van de ISD openbaar gemaakt zou worden, zou dit tot gevolg hebben dat er geen vrijelijke uitwisseling meer mogelijk is tussen de ISD en de bevoegde minister en dat toekomstige adviezen minder (gevoelige) informatie bevatten waardoor de vlotte besluitvorming wordt gehinderd.

Bij de openbaarmaking van de ISD-adviezen krijgt de provincie inzicht in de methode van werken van de ISD en in allerhande informatie die de ISD – op basis van hun specifiek toegekende decretale bevoegdheid (die geen enkele andere entiteit heeft) – verzameld heeft. Die informatie kan de provincie gebruiken om het argument dat de erkenning onterecht is verleend kracht bij te zetten. Zij kunnen de werkmethode bekritiseren, zeggen dat dit of dat niet correct onderzocht is, dat de ISD het verkeerd heeft aanpakt, ...om zo te proberen aan te tonen dat de erkenning een onterechte beslissing is. Dit schaadt duidelijk de belangen van de Vlaamse regering niet enkel in de hangende rechtsgedingen bij de Raad van State maar ook in de nog lopende erkenningsprocedures die nog een beslissing moeten krijgen.

Het is niet aan de provincie als financierende en adviserende instantie om de werkmethode van de ISD te bekritiseren of om hun conclusies onderuit te halen. De ISD heeft die bijzondere bevoegdheden (o.m. alle nodige informatie en documenten kunnen opvragen bij de lokale geloofsgemeenschappen) decretaal gekregen. De provincies hebben deze bijzondere bevoegdheden niet, net zomin als de gemeenten, het Agentschap Binnenlands Bestuur of de representatieve organen.

Bovendien kan de openbaarmaking van de ISD-adviezen de belangen van de Vlaamse regering voor toekomstige erkenningsaanvragen schaden. Want, de werkmethode die de ISD hanteert, zorgt ervoor dat zij meer (gevoelige) informatie te weten komen over de lokale geloofsgemeenschappen dan strikt decretaal gezien verplicht moet meegedeeld worden. Dit blijkt overduidelijk uit de ISD-adviezen aan de bevoegde minister. Vaak geven lokale geloofsgemeenschappen vertrouwelijke achtergrondinformatie mee aan de ISD, die de ISD op zijn beurt aanwendt om de bevoegde minister (alleen de minister) zo volledig mogelijk te informeren. Wat ook de bedoeling is geweest van de oprichting van de ISD, nl. de informatiepositie van de bevoegde minister (en alleen van de minister) te verbeteren. Het openbaar maken van deze ISD-adviezen schaadt ontegensprekelijk op termijn de informatiepositie van de bevoegde minister. Want de lokale geloofsgemeenschappen zullen zich in de toekomst hoeden om nog iets meer dan strikt juridisch voorzien mee te geven aan de ISD, wat zal leiden tot minder goed geïnformeerde adviezen van de ISD, waardoor de bevoegde minister met minder kennis van zaken een beslissing zal moeten nemen.

Samenvattend kunnen we stellen dat het openbaar maken van deze ISD-adviezen wel degelijk de belangen van de Vlaamse regering zal schaden, zowel in de hangende rechtsgedingen bij de Raad van State als op lange termijn voor wat betreft de lopende en nieuwe erkenningsprocedures.”

De argumentatie dat de vrijgave van de adviesrapporten inzicht zou verschaffen in de ‘modus operandi’ van de ISD en dat hierdoor eveneens de informatiepositie van de minister zou worden ondermijnd, kan volgens de beroepsinstantie niet dienstig worden aangebracht om reële belangenschade aan te tonen in het hangende geschil voor de Raad van State. De beroepsinstantie ziet niet in hoe daarmee afbreuk kan worden vastgesteld aan de procesbelangen van de Vlaamse Regering.

Samen met de ISD stelt de beroepsinstantie echter vast dat verzoekers in hun verzoekschrift verwijzen naar het door hen ingediende openbaarheidsverzoek en de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van ABB en dat zij daarover stellen:

“Tegen deze (gedeeltelijke) weigeringsbeslissing werd met een beroepschrift dd. 4 september 2025 beroep aangetekend bij de Beroepsinstantie openbaarheid van Bestuur.²⁹ Deze procedure is geregistreerd op 8 september 2025 met het dossiernummer OVB/2025/294 en kent tot op heden nog geen finale uitspraak.

Verwerende partij wordt uitgenodigd om het bedoelde advies alsnog kenbaar te maken.

Verzoekende partij bedient zich in het kader van onderhavige vernietigingsprocedure van de stukken die haar op heden gekend zijn, maar behoudt zich uitdrukkelijk het recht voor om een en ander nog verder uit te werken op het ogenblik zij inzage krijgt in het betreffende adviezen van de ISD van 27 oktober 2023, 19 april 2024 en 4 juni 2025, die doorslaggevende elementen kunnen bevatten ter ondersteuning van haar verzoek tot vernietiging.”

De intentie van verzoekers om de gevraagde adviesrapporten aan te wenden in het geding, kan bijgevolg niet worden ontkend. De beroepsinstantie heeft zelf kunnen vaststellen dat de rapporten van de ISD meer uitgebreide informatie bevatten over het onderzoek naar het voldoen aan de erkenningscriteria door de islamitische lokale geloofsgemeenschap dan de gegevens waarover verzoekers beschikken of die hen althans door ABB werden bezorgd. Het is net het voldoen aan die criteria, hetgeen ook wordt bevestigd in het ministeriële erkenningsbesluit, wat door verzoekers wordt betwist. De beroepsinstantie kan dan ook niet om de vaststelling heen dat verzoekers de gevraagde rapporten wensen te bekomen om er, in de mate van het mogelijke, hun voordeel mee te doen in de gerechtelijke procedure. Verzoekers beogen klaarblijkelijk hun argumentatie bij de Raad van State nog meer te onderbouwen door middel van de opgevraagde adviesrapporten en dit ten nadele van de Vlaamse Regering. De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat vrijgave van de adviesrapporten wel degelijk op gespannen voet staat met het recht op wapengelijkheid.

Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 4° van het Bestuursdecreet dient evenwel te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend. Dit wil niet zeggen dat het belang dat beschermd wordt door een relatieve uitzonderingsgrond moet worden afgewogen tegen het particuliere belang van de aanvrager, maar tegen het algemeen belang dat is gediend met de openbaarmaking. Daaromtrent heeft de Raad van State in het reeds hoger aangehaalde arrest op p. 36 geoordeeld:

“Mét het Grondwettelijk Hof wordt aangenomen “dat de administratieve transparantie bijdraagt tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden voor de Raad van State of voor de justitiële gerechten” (GwH nr. 167/2018 van 29 november 2018, B.7.3; GwH nr. 39/2023 van 9 maart 2023, B.9.7). Het particuliere belang van verzoekster valt in die mate samen met – of gaat op in – het algemeen belang.”

Het particuliere belang van verzoekers, dat hierboven al is gebleken, is volgens de Raad bijgevolg deel van het openbaar belang van de openbaarmaking, zodanig dat het kadert in het beginsel van het recht van beroep van de bestuurden. Zo beschouwd dient de beroepsinstantie bijgevolg te overwegen of het door de openbaarmaking gediende recht van beroep van verzoekers, waaraan de administratieve transparantie bijdraagt, al dan niet primeert op het door de uitzonderingsgrond beschermde belang dat het eerlijk verloop van de rechtspleging vrijwaart.

De beroepsinstantie meent dat dit i.c. niet het geval is. Verzoekers hebben reeds kennis kunnen nemen van het ministerieel besluit houdende de erkenning van de islamitische lokale geloofsgemeenschap [REDACTED] en van

alle overige stukken uit het administratief dossier dan de adviesrapporten, die hen door ABB werden bezorgd. De motieven die ten grondslag liggen van de erkenning zijn verzoekers ook zonder kennisname van de adviesrapporten van de ISD genoegzaam bekend en zijn door verzoekers aangewend om het vernietigingsverzoek bij de Raad van State in te dienen, dat er precies is op gericht om de erkenningsbeslissing te annuleren. Aldus is volgens de beroepsinstantie door ABB voldoende voldaan aan de administratieve transparantievereiste die verzoekers heeft in staat gesteld om in rechte op te treden tegen het erkenningsbesluit.

De beroepsinstantie ziet dan ook geen reden om de Vlaamse Regering de mogelijkheid te ontnemen om de gevraagde rapporten van de ISD alsnog als vertrouwelijke stukken in het geding neer te leggen, zoals dat kennelijk ook is gebeurd in twee andere procedures waarbij de provincie Antwerpen om de vernietiging van erkenningsbeslissingen heeft verzocht en waarin de Raad van State vooralsnog over het lichten van die adviesrapporten geen uitspraak heeft gedaan.

Eindbeoordeling: De beroepsinstantie beschouwt het ingestelde beroep als **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 4 september 2025 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege het agentschap Binnenlands Bestuur d.d. 5 augustus 2025 is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 8 oktober 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter