

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/2024/166bis

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

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

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

Op 26 juni 2024 werd door verzoekers beroep aangetekend tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing.
Op 27 juni 2024 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie.

Op 18 juli 2024 besliste de beroepsinstantie dat het beroep van verzoekers ontvankelijk doch ongegrond was.

Op 26 augustus 2024 werd door verzoekers tegen vermelde beslissing van de beroepsinstantie beroep ingesteld bij de Raad van State.

Op 3 oktober 2025 vernietigde de Raad van State, bij arrest nr. 264.429, de vermelde beslissing van de beroepsinstantie, "in zoverre deze beslissing de weigering tot openbaarmaking betreft van de interne communicatie van de gemeente Schoten, voorafgaand aan de aan S. verleende uitbatingsvergunning van 16 mei 2024." De Raad van State verwierp het beroep voor het overige. Dit arrest werd op 14 oktober 2025 opgeladen op het digitale platform van de Raad van State.

Op 13 november 2025 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 3 juni 2024.

De bestreden beslissing van de gemeente Schoten dateert van 21 juni 2024. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder 'Bestuursdecreet').

Op 26 juni 2024 dienden verzoekers beroep in tegen vermelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Gegrondeheid van het beroep

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

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

1. Oorspronkelijk verzoek

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

2. Bestreden beslissing

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

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

- besluit deputatie 23 november 2023.

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

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

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

3. Beroepschrift

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

Na het tussengekomen arrest van de Raad van State, is het voorwerp van het beroep beperkt tot de “interne communicatie” betreffende de horecazaak-exploitatie gelegen in [REDACTED].

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

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

De beroepsinstantie stelt op basis van het beroepschrift van verzoekers vast dat zij nog een afschrift wensen te krijgen van, onder meer, “alle interne communicatie” (tussen de gemeentelijke diensten).

De gemeente Schoten heeft inmiddels de nodige informatie verschaft aan de beroepsinstantie, aan wie het thans, na het tussengekomen arrest van de Raad van State, toekomt om opnieuw te oordelen over het ingestelde beroep in zoverre het betrekking heeft op de “interne communicatie” tussen de gemeentelijke diensten.

De beroepsinstantie heeft kennis kunnen nemen van de “interne communicatie” tussen de gemeentelijke diensten die niet aan verzoekers werd overgemaakt. De beroepsinstantie stelt vast dat de gemeente Schoten zich voor deze weigering beroept op de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet, waardoor overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten mogen afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren.

De Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van communicatie betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

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

In casu kan er voor de beroepsinstantie geen twijfel over bestaan dat de door verzoeker opgevraagde documenten (de “interne communicatie” tussen de gemeentelijke diensten) betrekking heeft op zulke interne communicatie, zoals bedoeld in de zin van art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

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

Ook in het arrest herneemt de Raad van State de terminologie ‘interne communicatie’, om vervolgens te stellen dat er geen afdoende belangenafweging werd doorgevoerd in de vernietigde beslissing.

Betreffende de belangenafweging tussen enerzijds het belang van de bescherming van de interne communicatie en anderzijds het openbaar belang van de openbaarheid, overwoog de beroepsinstantie in haar eerdere (door de Raad van State vernietigde) beslissing het volgende:

“Tot slot is er hier geen primerend belang voor een openbaarmaking van deze interne voorbereidende communicatie in de zin van art. II.33 van het Bestuursdecreet aanwezig. Het gaat hier om interne documenten die alleen betrekking hebben op de manier waarop een beslissing binnen de gemeente Schoten tot stand is gekomen. De openbaarmaking van deze interne communicatie is in casu niet van algemeen belang. De belangenafweging waartoe voormeld decreetartikel uit het Bestuursdecreet verplicht, zoals het geval is bij elke relatieve uitzonderingsgrond, leidt niet tot een oordeel in het voordeel van de beroeper. De beroepsinstantie acht in casu geen hoger openbaar belang van toepassing dat de openbaarmaking van de gevraagde mailberichten zou rechtvaardigen. De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken documenten. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: “*De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.*” (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). Op grond van voorgaande overwegingen weegt het belang van de openbaarheid niet op tegen het belang en de noodzaak van de gemeentelijke diensten van de gemeente Schoten om vrij van gedachten te kunnen wisselen in voorbereiding van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 16 mei 2024. De uiteindelijke beslissing van de gemeente Schoten, zijnde het vermelde besluit van het college van burgemeester en schepenen besluit van 16 mei 2024 werd aan verzoekers reeds bezorgd. Daarom besluit de beroepsinstantie dat de opgevraagde interne communicatie niet openbaar kan worden gemaakt in toepassing van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.”

Precies op dit punt van de belangenafweging oordeelde de Raad van State in haar vernietigingsarrest van 3 oktober 2025 als volgt:

“*Beoordeling*

8.1. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt: “Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.”

Het Grondwettelijk Hof heeft uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert, afgeleid dat de Grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2, en arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

8.2. Artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet bepaalt: “Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

[...]

3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.”

9. De onder randnummer 8.2 vermelde uitzonderingsgrond werd ingevoerd bij artikel 8 van het Vlaamse decreet van 2 juli 2021 ‘tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018’. In de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet wordt de doelstelling van de uitzonderingsgrond als volgt omschreven:

“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, met andere woorden als de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.” (*Parl.St.* VI.Parl., 2020-2021, nr. 780/1, p. 90).

In de parlementaire voorbereiding wordt met betrekking tot de uitzonderingsgrond voor interne communicatie verder nog overwogen:

“Bij elke aanvraag zal *in concreto* moeten beoordeeld worden of de openbaarmaking van een interne mededeling een efficiënt intern beleidsoverleg binnen de overheid zou schaden. Dat betekent ook dat [een] document dat op een bepaald ogenblik om deze reden moet afgeschermd worden, op een later tijdstip wel voor openbaarmaking in aanmerking kan komen.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, p. 72).

De kwestieuze uitzonderingsgrond vereist volgens het Grondwettelijk Hof dat de overheid altijd een belangenafweging doorvoert tussen het door die grond beschermde belang en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de interne communicatie is gediend. Die uitzonderingsgrond kan niet systematisch worden aangevoerd, noch op een automatische wijze worden toegepast en de betrokken overheidsinstantie moet steeds *in concreto* oordelen of de openbaarmaking afbreuk doet aan het interne besluitvormingsproces (arrest nr. 39/2023 van 9 maart 2023, overweging B.10.2.1).

10. De vraag van de verzoekende partijen tot openbaarmaking van de interne communicatie van de gemeente Schoten in het kader van de totstandkoming van de uitbatingsvergunning van 16 mei 2024, kan met toepassing van de hiervoor vermelde relatieve uitzonderingsgrond zodoende enkel worden afgewezen indien het met deze uitzonderingsgrond beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast, én indien wordt vastgesteld dat het algemeen belang dat met de openbaarheid is gebaat, niet opweegt tegen dat beschermde belang. Deze *in concreto* beoordeling en belangenafweging moeten blijken uit de bestreden beslissing, of minstens uit stukken van het administratief dossier die onmiskenbaar aan de beroepsinstantie zelf zijn toe te schrijven.

Wat de beoordeling van de door de beroepsinstantie gemaakte belangenafweging betreft, komt het de Raad van State niet toe om in de plaats van de beroepsinstantie een eigen afweging te maken. De Raad is binnen het raam van zijn rechtmatigheidstoezicht wel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de beroepsinstantie is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan op zorgvuldige wijze en binnen de grenzen van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

11. Vooreerst zij vastgesteld dat uit de motivering van de bestreden beslissing (zie randnummer 3.4) niet blijkt dat de openbaarmaking van de interne communicatie het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, zodat de bescherming van de interne communicatie is vereist. Ten tijde van het nemen van de beslissing over de vraag tot openbaarmaking was het besluitvormingsproces overigens al afgerond, zodat ook niet spontaan wordt ingezien hoe de openbaarmaking van de interne communicatie de besluitvorming nog ernstig kon ondermijnen. In het bestreden besluit wordt enkel gewezen op “het belang en de noodzaak van de gemeentelijke diensten van de gemeente Schoten om vrij van gedachten te kunnen wisselen in voorbereiding van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 16 mei 2024”. Dat de openbaarmaking van de interne communicatie te dezen het besluitvormingsproces zou ondermijnen of “een efficiënt intern beleidsoverleg binnen de overheid zou schaden” (randnummer 9), mag niet concreet blijken. Het besluit is dat geen afdoende *in concreto* beoordeling is gebeurd van het met de uitzonderingsgrond beschermde belang dat door de openbaarmaking zou worden aangetast.

12. Verder kon de beroepsinstantie, wat de vereiste van de belangenafweging betreft, er niet mee volstaan te stellen dat er geen openbaar belang “zoals geduid in de parlementaire voorbereiding” gemoeid is met de vraag tot openbaarmaking van de verzoekende partijen (zie randnummer 3.4).

Het algemene belang van de openbaarmaking wordt in de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet als volgt omschreven:

“De openbaarheid van bestuur wil [...] zowel de rechtsstaat als de democratie versterken. De toegang tot bestuursdocumenten biedt de burger immers een betere rechtsbescherming, die zowel op het preventieve als op het curatieve vlak ligt. Een bestuursinstantie die weet heeft dat de burgers over zijn schouder heen kunnen kijken, zal er alle baat hebben om zijn taken zo goed mogelijk uit te voeren. En de bestuursinstanties krijgen meteen ook een mogelijkheid de burger te tonen dat het goed werk levert, wat het vertrouwen tussen burger en bestuur enkel maar ten goede kan komen. Anderzijds kan de burger op grond van de bestuursdocumenten waarin hij toegang heeft, ook nagaan of er reden is om beslissingen van het bestuur voor de rechter te brengen. Zo kunnen zowel nutteloze procedures voor de rechter voorkomen worden, maar kunnen waar nodig foutieve of onzorgvuldige beslissingen aangevochten worden. De toegang tot bestuursdocumenten biedt ook mogelijkheden tot een grotere mate van democratie en actieve betrokkenheid van de burger. Een aantal door de grondwet gewaarborgde fundamentele rechten, zoals het kiesrecht, de vrijheid van meningsuiting, de drukpersvrijheid kunnen in een informatiesamenleving pas ten volle tot hun recht komen wanneer de burger ook over voldoende informatie beschikt. Ook nieuwe vormen van inspraak en participatie veronderstellen dat de burger over voldoende informatie beschikt, zoniet zijn ze een lege doos en verhogen ze niet het democratisch gehalte dat eraan toegeschreven wordt.” (*Parl. St. VI. Parl.*, 2017-18, 9 juli 2018, nr. 1656/1, 52-53). In de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet wordt de invulling van het begrip openbaar belang zodoende niet beperkt tot “de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort...”, maar wordt daarentegen bijkomend overwogen dat de openbaarheid van bestuur de betrokkene waarborgen beoogt te bieden op het gebied van rechtsbescherming en democratische participatie.

13. Gelet op wat voorafgaat, reveleren de verzoekende partijen in hun bestuurlijk beroepschrift wel degelijk een met de openbaarmaking gediend openbaar belang, te weten het belang dat eenieder heeft bij informatie omtrent het al dan niet vervallen zijn van stedenbouwkundige vergunningen, en om zich “met kennis van zaken” tot de rechtscolleges, waaronder de Raad van State, te kunnen wenden.

De verzoekende partijen hebben in hun bestuurlijk beroepschrift inderdaad aangegeven dat de gemeente “aan het, nochtans ambtshalve door te voeren, onderzoek van het ‘verval van rechtswege van de stedenbouwvergunningen en de omgevingsvergunning’” geen motivering heeft besteed, dat “[p]recies de openbaarmaking van de ‘interne communicatie’ [...] dit onoverkomelijk euvel [kan] opvangen”, en dat “[d]e openbaarmaking van de ‘interne communicatie’ [...] [hier een hoger openbaar belang] dient”, waarbij gewezen wordt op de vereiste om zich met kennis van zaken tot de rechtscolleges, waaronder de Raad van State, te kunnen wenden. De openbaarmaking van de interne communicatie dient luidens het bestuurlijk beroepschrift van de verzoekende partijen te dezen “des te meer het hoger openbaar belang omdat in de eerdere bezwaarschriften

en verzoekschriften verzoekers ook herhaaldelijk expliciet hebben besloten tot ‘het verval van rechtswege van de voorafgaande vergunning van de verwerende partij van 1 februari 2018 en van de voorafgaande vergunning van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten van 22 juli 1992’”, dat de gemeente over een en ander niet onwetend kon zijn, temeer nu “de RvVb in het arrest van 22 juni 2023 heeft gehekeld dat de overheid niet alle documenten had onthuld zodat de RvVb het ‘verval van rechtswege’-middel niet kon onderzoeken”.

14. Gezien het voormelde, kan het standpunt van de beroepsinstantie dat enkel “de private belangen van de aanvrager” in het geding zouden zijn, geen bijval vinden.

De overheid gaat aldus aan het algemeen belang voorbij dat *in casu* met de openbaarheid van bestuur wordt gediend. Van een concrete en afdoende belangenafweging tussen het met de uitzonderingsgrond beschermde belang en dit openbaar belang is in de motivering van het bestreden besluit derhalve evenmin sprake.

Dat de verzoekende partijen het voormelde “hoger openbaar belang” in hun bestuurlijk beroepsschrift koppelen aan de onwettigheid van de uitbatingsvergunning van 16 mei 2024 wegens het verval van rechtswege van eerder verleende omgevingsvergunningen voor het betrokken onroerend goed, en aan hun belang om met kennis van zaken tegen deze uitbatingsvergunning in rechte te kunnen optreden, doet niet anders besluiten.

15. Gelet op wat voorafgaat, ontbreekt een afdoende motivering om de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet op de gevraagde interne communicatie van de gemeente Schoten toe te passen.

16. Dat inmiddels het verval van de omgevingsvergunning van 1 februari 2018 door de deputatie werd vastgesteld, vermag het belang van de verzoekende partijen bij huidig middel niet teniet te doen. De desbetreffende ontvankelijkheidsexceptie van de verwerende partij is ongegrond.

17. Het middel is in de aangegeven mate ontvankelijk en gegrond.”

De gemeente Schoten heeft n.a.v. de vernietiging van de beslissing van de beroepsinstantie d.d. 18 juli 2024, haar eerdere standpunt bevestigd om de betrokken interne communicatie niet openbaar te maken.

Rekening houdend met het tussengekomen arrest van de Raad van State, oordeelt de beroepsinstantie thans als volgt:

De beroepsinstantie stelt vast dat de Raad van State niet heeft geoordeeld dat de kwetsieuze documenten moeten openbaargemaakt worden – wat overigens niet tot de rechtsmacht van de Raad van State behoort, aangezien zij optreedt als wettigheidsrechter – maar dat de eerdere beslissing waarmee het beroep ongegrond werd verklaard geen voldoende draagkrachtige motivering bevatte in functie van de toegepaste uitzonderingsgrond.

Verder bevestigt de beroepsinstantie haar eerdere beslissing in zoverre daarin geoordeeld werd dat er geen twijfel kan over bestaan dat de door verzoeker opgevraagde documenten (de “interne communicatie” tussen de gemeentelijke diensten) betrekking heeft op zulke interne communicatie, zoals bedoeld in de zin van art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

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

Een aanvraag tot openbaarmaking van dergelijke interne communicatie mag door een overheidsinstantie in toepassing van artikel 11.33, 3° van het Bestuursdecreet worden afgewezen, tenzij het belang van de openbaarheid primeert.

Vooreerst dient te worden vastgesteld of er effectief schade wordt berokkend aan het met de uitzonderingsgrond beschermde belang.

De beroepsinstantie is van oordeel dat het met de uitzonderingsgrond beschermde belang (vrije, interne communicatie in functie van een efficiënt, intern besluitvormingsproces) door de openbaarmaking van de betrokken interne communicatie wel degelijk zou worden aangetast.

Wat het belang van vertrouwelijkheid betreft, dient vooreerst te worden opgemerkt dat openbaarmaking van interne communicatie binnen een gemeentebestuur over een vergunningsaanvraag de besluitvorming binnen dat bestuur wel degelijk kan bemoeilijken, ook al is de vergunning intussen verleend. Essentieel in voorliggend geval is dat het voorwerp en de behandeling van de eerdere aanvraag ook in de toekomst meer dan waarschijnlijk opnieuw het voorwerp van een aanvraag zal uitmaken (bijvoorbeeld bij een nieuwe wijziging van een exploitant). In dergelijk geval zou – wanneer de eerdere discussie, twijfels en aandachtspunten bij de vorige behandeling openbaar zijn – de besluitvorming bij de behandeling van de nieuwe aanvraag danig beperkt worden: de behandeling van de eerdere aanvraag wordt dan quasi rechtscheppend als spiegel voor de nieuwe aanvraag, terwijl het evenwel de verordenende voorschriften zijn waaraan een aanvraag dient te worden getoetst.

Ook de wijze waarop individuen binnen het bestuur standpunt hebben genomen, zal onvermijdelijk en ten onrechte vergeleken worden met de nieuwe behandeling. In die optiek doet het feit dat inmiddels een vergunningsbeslissing is tussengekomen geen afbreuk aan het feit dat de daaraan voorafgaande interne besluitvorming ook relevant blijft bij de herbehandeling van een aanvraag met een vergelijkbaar voorwerp, waardoor deze nog steeds door artikel 11.33, 3°, van het Bestuursdecreet beschermd wordt en aan openbaarmaking dient te worden onttrokken.

Het blijft in casu dan ook noodzakelijk om de beschermde ruimte te bewaren voor overheidsinstanties om intern te beraadslagen, ook nadat de besluitvorming is afgerond, aangezien deze handelt over de wijze waarop de beslissing tot stand is gekomen, en de overheidsinstantie (in casu de gemeente Schoten) ook bij navolgende beslissingen in dit dossier op dezelfde vrije wijze moet kunnen beraadslagen en van gedachte wisselen om intern deze beslissingen voor te bereiden. In die zin is de beroepsinstantie van oordeel dat het met deze uitzonderingsgrond beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast.

Vervolgens dienen de belangen die met de openbaarmaking worden gediend te worden benoemd.

De Raad van State heeft in haar arrest van 3 oktober 2025 reeds aangenomen dat de aanvragers in hun bestuurlijk beroepsschrift wel degelijk een met de openbaarmaking gediend openbaar belang reveleren, met name het belang dat eenieder heeft bij informatie omtrent het al dan niet vervallen zijn van stedenbouwkundige vergunningen, en om zich “met kennis van zaken” tot de rechtscolleges te kunnen wenden.

Tot slot dient een concrete belangenafweging te worden doorgevoerd waarbij het belang van een constructieve en vertrouwelijke voorbereiding van bestuursbeslissingen moet worden afgewogen tegen het belang bij openbaarmaking. Na kennisname van de concrete mailcommunicatie, heeft de beroepsinstantie kunnen vaststellen dat het kwestieuze bestuursdocument geen informatie bevat waarvan kennisname aan de verzoekers redelijkerwijs een voordeel kan verschaffen. Zij hebben inmiddels de geëigende rechtsmiddelen kunnen aanwenden tegen het eigenlijke reglementaire besluit en er kan niet worden ingezien hoe de inhoud van de interne communicatie een draagwijdte heeft die een andere uitkomst aan

dit beroep kon geven. Zonder de inhoud van de interne communicatie te onthullen, heeft de beroepsinstantie kunnen vaststellen dat de gegevens die erin vervat zijn de totstandkoming van het eigenlijke bestreden besluit betreffen. Überhaupt kon tegen geen van deze gegevens enig rechtsmiddel ingesteld worden, noch enig ander redelijkerwijs voorzienbaar voordeel geput worden. De beroepsinstantie is dan ook van oordeel dat het onbestaande, hoogstens zeer geringe, voordeel bij openbaarmaking niet opweegt tegen de ernstige ondergraving van de interne besluitvorming door deze als het ware principieel openbaar te maken.

Op het vlak van de belangenafweging verwijst de beroepsinstantie verder naar de volgende passage uit de memorie van toelichting bij de uitzonderingsgrond van de interne communicatie, ingevoerd bij artikel 8 van het Vlaamse decreet van 2 juli 2021 'tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018' (*Parl.St. VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, p. 92*):

“Overeenkomstig artikel 4.2, tweede lid, van de richtlijn 2003/4/EG moet bij elke aanvraag in concreto het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken.

Het is uiteraard van publiek belang dat administratieve beslissingen, samen met alle gegevens die die beslissing onderbouwen toegankelijk zijn, maar voor interne documenten die alleen betrekking hebben op de manier waarop de beslissing binnen de overheid tot stand kwam, is openbaarmaking niet noodzakelijk van algemeen belang. In dat geval kan de noodzaak om de vrijheid van gedachte van degenen van wie de betrokken mededeling afkomstig is en de vrije uitwisseling van standpunten te beschermen, zwaarder doorwegen.”

Op basis van de kennisname van de betrokken communicatie is de beroepsinstantie van oordeel dat het hier effectief gaat om interne documenten die alleen betrekking hebben op de manier waarop de beslissing binnen de overheid tot stand kwam. In het voorliggende geval weegt de noodzaak om de vrijheid van gedachte van degenen van wie de betrokken communicatie afkomstig is en om de vrije uitwisseling van standpunten te beschermen, duidelijk zwaarder door dan het algemeen belang van de openbaarheid.

Gelet op deze specifieke dossiergegevens, besluit de beroepsinstantie dat noch de rechtsbescherming die verzoekers laten gelden, noch de mogelijkheid tot democratische participatie in dit concrete dossier opwegen tegen de bescherming van het belang om interne communicatie binnen de gemeentelijke diensten af te schermen van openbaarmaking. Op basis van de elementen vervat in de door de gemeente Schoten meegedeelde interne communicatie wordt m.a.w. vastgesteld dat het algemeen belang dat met de openbaarheid is gebaat, niet opweegt tegen het beschermde belang.

Het beroep is bijgevolg, wat de betrokken interne communicatie betreft, **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 26 juni 2024 van ■■■ tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 21 juni 2024 van de gemeente Schoten is, in zoverre het betrekking heeft op de bovenvermelde 'interne communicatie', ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 28 november 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter