

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/2024/196bis

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 juni 2024 diende [REDACTED] (hierna: verzoekers) een verzoek in bij de gemeente Schoten tot het verkrijgen van inzage en een afschrift van volgende documenten:

- 1° alle briefwisseling –inclusief brieven, e-mails en sms- die is uitgewisseld tussen enerzijds de gemeente Schoten en anderzijds het studiebureau Anteagroup inzake en na verzoekers berichtgeving dd. 23 mei 2024 over een onregelmatigheid “RUP Centrum”;
- 2° de interne communicatie van de gemeente Schoten inzake de behandeling van verzoekers mededeling dd. 23 mei 2024 van een onregelmatigheid in het document dat formeel (voorlopig) is vastgesteld door de gemeenteraad als “RUP Centrum – deelzone 1 en 2 Gemeente Schoten Bestaande juridische toestand Ontwerp RUP”;
- 3° de interne communicatie van de gemeente Schoten inzake het “advies van het studiebureau Anteagroup van 7 juni 2024” en inzake de behandeling van dit advies;
- 4° alle briefwisseling –inclusief brieven, e-mails en sms- die is uitgewisseld tussen enerzijds de gemeente Schoten en anderzijds derden (zoals eigenaars, architecten, bouwpromotoren, enz.) inzake en naar aanleiding van verzoekers berichtgeving dd. 23 mei 2024 over een onregelmatigheid in de documenten van “RUP Centrum”

Tevens werd uitleg gevraagd over de term “materiële vergissing” opgenomen in het enig artikel van het schepencollegebesluit van 20 juni 2024 betiteld “stopzetting openbaar onderzoek – RUP Centrum”.

Op 18 juli 2024 werd het openbaarheidsverzoek gedeeltelijk ingewilligd door de gemeente Schoten en werd uitleg verschaft met betrekking tot de term “materiële vergissing”.

Op 9 augustus 2024 werd door verzoekers beroep aangetekend tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing. Op 13 augustus 2024 werd dit beroep geregistreerd door de beroepsinstantie en in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, werd de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Op 27 september 2024 besliste de beroepsinstantie dat het beroep van verzoekers ontvankelijk doch ongegrond was.

Op 14 oktober 2024 werd door verzoekers tegen vermelde beslissing van de beroepsinstantie beroep ingesteld bij de Raad van State.

Op 6 november 2025 vernietigde de Raad van State, bij arrest nr. 264.769, de vermelde beslissing van de beroepsinstantie.

Op 23 december 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.

Door het tussengekomen arrest van de Raad van State van 6 november 2025 wordt de beroepsinstantie opnieuw gevat om een uitspraak te doen in dit dossier.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 29 juni 2024.

De bestreden beslissing van de gemeente Schoten dateert van 18 juli 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 9 augustus 2024 dienden verzoekers beroep in tegen vermelde beslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

Gegrondeid van het beroep

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

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

1. Oorspronkelijk verzoek

Op 29 juni 2024 richtten verzoekers een verzoek aan de gemeente Schoten tot het verkrijgen van inzage in en een afschrift van de communicatie met betrekking tot de vastgestelde onregelmatigheid bij de voorlopige vaststelling van het RUP Centrum alsook werd uitleg gevraagd met betrekking tot de term materiële vergissing opgenomen in het enig artikel van het schepencollegebesluit van 20 juni 2024 betiteld "stopzetting openbaar onderzoek – RUP Centrum".

2. Bestreden beslissing

De gemeente Schoten gaf in haar antwoord van 18 juli 2024 een woordje uitleg bij de term materiële vergissing en weigerde de onder punt 1° t.e.m. 3° gevraagde communicatie in toepassing van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De onder punt 4° gevraagde communicatie met derden is onbestaande, zodat dit deel van het verzoek evenmin kon worden ingewilligd.

3. Beroepschrift

Met het beroep van 9 augustus 2024 wensen verzoekers alsnog een afschrift te bekomen van de in het oorspronkelijk verzoek onder punt 1 t.e.m. 3 gevraagde communicatie.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft kennis kunnen nemen van de gevraagde “interne communicatie” 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 (alle communicatie -inclusief brieven, e-mails, en sms- uitgewisseld tussen de gemeente Schoten en het studiebureau Anteagroup na berichtgeving dd. 23/5/2024 over de onregelmatigheid “RUP Centrum” alsook de interne communicatie van de gemeente Schoten inzake 1) de behandeling van de gemelde onregelmatigheid in het voorlopig vastgestelde “RUP centrum” en 2) het advies van het studiebureau Anteagroup) betrekking heeft op zulke interne communicatie, zoals bedoeld in de zin van art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

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:

“De beroepsinstantie is de mening toegedaan dat de samenwerking tussen een ontwerper/studiebureau en zijn opdrachtgever in een vertrouwelijke sfeer moet kunnen plaatsvinden en er daarover intern moet kunnen worden gecommuniceerd, zonder dat buitenstaanders daar kennis kunnen en hoeven van te nemen. Dergelijke interne informatie-uitwisseling houdt absoluut geen enkele beslissing of rechtshandeling in.

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 communicatie tussen het studiebureau en zijn opdrachtgevende overheid. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: "De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert.

Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.." (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). In casu heeft de gemeente Schoten reeds verduidelijkt dat er een materiële vergissing is gebeurd die werd/wordt rechtgezet met een nieuw openbaar onderzoek. In voorliggend geval primeert dan ook de bescherming van de vrije uitwisseling van gedachten tussen de ontwerper van het project en zijn opdrachtgever via interne mailcommunicatie.

De afweging van de beroepsinstantie leidt dan ook tot de conclusie dat het belang dat beschermd wordt door de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet primeert op het belang van de openbaarheid zodat het beroep wat dit onderdeel betreft ongegrond wordt verklaard."

Precies op dit punt van de belangenafweging oordeelde de Raad van State in haar vernietigingsarrest van 6 november 2025 als volgt:

"Beoordeling

10.1. 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.

10.2. 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."

De uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het bestuursdecreet betreffende de "interne communicatie", 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 [leen] 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).

10.3 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).

10.4 Zelfs aangenomen dat de gevraagde documenten “interne communicatie” van de gemeente Schoten zouden betreffen, zoals de beroepsinstantie meent, dan nog kon de vraag van de verzoekende partijen tot openbaarmaking ervan, met toepassing van de hiervoor vermelde relatieve uitzonderingsgrond hoe dan ook slechts 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.

10.5 Vooreerst weze vastgesteld dat uit de motivering van de bestreden beslissing niet blijkt dat de openbaarmaking van de interne communicatie het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, zodat de bescherming van de “interne communicatie” is vereist. Uit de algemene overweging in het bestreden besluit “dat de samenwerking tussen een ontwerper/studiebureau en zijn opdrachtgever in een vertrouwelijke sfeer moet kunnen plaatsvinden en er daarover intern moet kunnen worden gecommuniceerd, zonder dat buitenstaanders daar kennis kunnen en hoeven van te nemen”, mag zulks 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.

10.6. Voorts 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 “openbaarmaking van de communicatie tussen het studiebureau en zijn opdrachtgevende overheid”.

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, zo niet 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.

10.7 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 regelmatig verloop van de procedure tot opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan en de door hen in dit kader beoogde rechtsbescherming.

De verzoekende partijen hebben er in hun bestuurlijk beroepschrift meermaals op gewezen dat de verkeerde voorstelling van het BPA ‘centrum’ bij de weergave van de bestaande juridische toestand in het kader van de opmaak van het gemeentelijk RUP ‘Centrum’, “het verloop van rechtsgedingen doorkruist”. De beroepsinstantie diende dit algemeen belang dat *in casu* met de openbaarheid van bestuur wordt gediend, wel degelijk bij haar beoordeling te betrekken. Bij gebreke daarvan is van een concrete en afdoende belangenafweging tussen het met de uitzonderingsgrond beschermde belang en dit openbaar belang in de motivering van het bestreden besluit geen sprake.

10.8 Gelet op wat voorafgaat, ontbreekt een afdoende motivering om de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet op de gevraagde documenten toe te passen.

10.9 De door de verzoekende partijen gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof (randnummer 10.3) is niet dienstig voor de oplossing van het geschil en moet niet worden gesteld.

10.10 Het middel is in de aangegeven mate gegrond.”

Naar aanleiding van dit vernietigingsarrest heeft de beroepsinstantie nogmaals contact opgenomen met de gemeente Schoten, om na te gaan of de gemeente op heden bereid was de gevraagde stukken openbaar te maken of alsnog haar oorspronkelijk standpunt in deze zaak handhaafde.

Op 19 december 2025 meldde gemeente Schoten de beroepsinstantie dat de openbaarmaking nog steeds op grond van artikel II.33,3° van het Bestuursdecreet dient te worden geweigerd.

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 kwestieuze 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 zijn documenten die voor de ontvangst ervan door de betrokken instantie niet beschikbaar waren of hadden moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terecht komen nadat zij deze informatie heeft ontvangen (arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – 619/19). Het tegendeel werd door de Raad van

State ook niet bevestigd. In geen geval is aangetoond of zou kunnen worden aangenomen dat het studiebureau in dit opzicht een derde is en de communicatie hiermee buiten de beleidsvoorbereiding door de overheidsinstantie zelf staat. In elk geval is het opzet van de uitwisseling van ideeën in hoofde van de overheid in dit geval te vereenzelvigen met een ‘interne’ gedachtewisseling. De beroepsinstantie stelt daarbij vast dat verzoeker zelf aangeeft dat hij de interne communicatie daaromtrent opvraagt.

De geviseerde communicatie kadert duidelijk en enkel en alleen in een deel van de interne voorbereiding van een (miniem) aspect van het planproces. Er kan niet worden ingezien hoe openbaarmaking van deze interne communicatie een wezenlijk ander licht zou kunnen werpen op het geheel van het planproces, in het bijzonder omdat het niet de interne standpunten van de gemeentelijke ambtenaren of het studiebureau zijn die de uiteindelijke beslissing stofferen. Het zijn immers énkél de eigenlijke bestuursbeslissingen door de daartoe bevoegde organen én de motivering die aan die beslissingen gehecht wordt, die gevolgen in het rechtsverkeer (kunnen) hebben. Het relatieve gewicht van louter interne voorbereidende communicatie is dan ook uiterst beperkt en het belang dat het publiek kan hebben bij openbaarmaking ervan is redelijkerwijs dan evenzeer uiterst gering.

Op dit punt kan ook nog worden verwezen naar het antwoord van de Commissie op de schriftelijke vraag nr. 3955/03 bij artikel 4.1, e), van de richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad:

“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.”¹

In casu is het zonder meer duidelijk wat de administratieve beslissing is, hoe deze gemotiveerd werd én dat dit alles bij verzoekers gekend was. Zij hebben immers nog vóór de (inmiddels vernietigde) beslissing van de beroepsinstantie zélf verwezen naar het aan hen meegedeelde besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten van 20 juni 2024, dat een “advies studiebureau dd. 7 juni 2024” vermeldt, en dat een “materiële misslag” als reden voor de stopzetting van het openbaar onderzoek van het gemeentelijk RUP ‘Centrum’ opgeeft. In het bijzonder moet ook benadrukt worden dat – zoals ook de Raad van State vaststelde – dat met de beslissing van 18 juli 2024 de gemeente Schoten de vraag tot openbaarmaking gedeeltelijk heeft ingewilligd door aan de verzoekende partijen een afschrift van het advies van het studiebureau A. van 7 juni 2024 te bezorgen. Er kan niet worden ingezien, laat staan dat verzoekers zouden hebben aangetoond, wat eventuele verdere openbaarmaking van de voorbereidende communicatie nog kan toevoegen aan het inzicht in de draagwijdte van de uiteindelijke beslissing.

Bovendien moet er in dit specifieke geval rekening mee gehouden worden dat het navolgende ‘rechtsfeit’ waarvan de communicatie de voorbereiding uitmaakt de stopzetting van een gebrekkig openbaar onderzoek was. De motieven hiervoor – de onregelmatigheid ervan – zijn op basis van de motivering bij de beslissing gekend. Dit in het bijzonder extra toegelicht aan verzoekers in het antwoord op hun openbaarheidsvraag. Er wordt niet betwist dat de stopzetting van het openbaar onderzoek om een valide reden is gebeurd. Evenmin kan worden betwist dat na remediëring van de onregelmatigheid een tweede, conform openbaar onderzoek werd georganiseerd. Los van voorliggende openbaarheidsvraag blijkt dit bijvoorbeeld ook uit het verslag van de GECORO van 3 februari 2025, dat wél een integrerend deel van de planprocedure uitmaakt:

¹ Zoals ook hernomen in de Memorie van Toelichting bij artikel II.33, 3° (Parl.St., VI. Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 91).

Er wordt verduidelijkt dat het openbaar onderzoek vroegtijdig werd stopgezet, dit naar aanleiding van een aanvraag openbaarheid van bestuur waaruit bleek dat een contour van BPA Centrum niet werd overgenomen. Dit werd gecorrigeerd, waarna de voorlopige vaststelling opnieuw via de gemeenteraad werd goedgekeurd. Er vond opnieuw een openbaar onderzoek plaats tussen 12 november 2024 en 12 januari 2025.

De bestuursbeslissing waarvan de gevraagde documenten de voorbereiding uitmaken, is dus louter de stopzetting van een onregelmatig openbaar onderzoek. Dergelijke stopzetting is geenszins rechtscheppend ten aanzien van verzoekers, noch kan worden ingezien hoe enige belangenschade kan voortvloeien uit het stopzetten van een openbaar onderzoek waarvan verzoekers zelf de onregelmatigheid voorhouden en waarbij de gemeente erkende dat de foutieve contour werd gehanteerd. Integendeel: er werd een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd dat – voor zover noodzakelijk – het enige relevante referentiepunt is wanneer verzoekers enig rechtsmiddel zouden willen aanwenden omtrent het verloop van het planproces. De interne communicatie ter voorbereiding van de stopzetting van het achterhaalde openbaar onderzoek is in geen enkel opzicht meer relevant voor het publiek, inzonderheid voor verzoekers.

Uit het voorgaande blijkt dat (1) de gevraagde communicatie wel degelijk als ‘interne communicatie’ beschouwd dient te worden, (2) deze hoogstens voorbereidend is ten opzichte van de stopzetting van het openbaar onderzoek en de motieven voor de stopzetting voldoende duidelijk blijken uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen én het reeds openbaargemaakte advies dat in de motivering wordt aangehaald en (3) niet kan worden ingezien welk belang verzoeker of enige andere rechtsonderhorige kan hebben bij openbaarmaking van méér interne communicatie dan nu reeds het geval is, vermits deze louter betrekking had op de stopzetting van een onregelmatig openbaar onderzoek dat ná remediëring van de gebreken integraal werd overgedaan.

Daar tegenover staat bij de *in concreto* te maken belangenafweging het welomschreven en aanzienlijke belang dat in de parlementaire voorbereiding werd toegekend aan de vertrouwelijkheid van interne communicatie ten behoeve van de behoorlijke besluitvorming:

“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.”

Aldus dient te worden besloten dat het nauwelijks denkbare voordeel bij openbaarmaking *in casu* niet opweegt tegen de ernstige aantasting van de context waarbinnen de voorbereiding van het planproces wordt gemaakt. Het belang van openbaarmaking primeert dan ook niet.

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 het voorgaande kan de beroepsinstantie enkel concluderen 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 of met het studiebureau 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 **ongegrond**.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 9 augustus 2024 van [REDACTED] tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing d.d. 18 juli 2024 van de gemeente Schoten is, ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 6 januari 2026

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter