

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/2025/344

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 15 september 2025 diende [REDACTED] een verzoek in bij de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht om een afschrift te verlenen van het advies van GD&A advocaten in het kader van de Collegebeslissing d.d. 1 september 2025 waarbij werd beslist tot intrekking van de omgevingsvergunningsaanvraag [REDACTED] door het gemeentebestuur van Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht.

De gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht. heeft nagelaten om binnen de decretaal voorgeschreven termijn een beslissing te treffen.

Op 7 oktober 2025 diende [REDACTED] beroep in bij de beroepsinstantie tegen de ontstentenis van beslissing door de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht. Dit beroep werd geregistreerd op 9 oktober 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek van verzoeker dateert van 15 september 2025.

Op de datum van het ingestelde beroep, was de in artikel II.43, §1, 2e lid van het Bestuursdecreet bepaalde beslissingstermijn van 20 kalenderdagen verstreken. In overeenstemming met artikel II.48, §1 van het

Bestuursdecreet heeft de termijn om een beroep in te stellen, ingevolge het uitblijven van een tijdige beslissing, geen aanvang genomen.

Het beroepschrift van 7 oktober 2025 werd tijdig ingediend en is bijgevolg **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. Ontstentenis van beslissing

De beroeper licht toe dat er op 11 september 2025 door de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht een collegebeslissing van 1 september 2025 op het Omgevingsloket werd gepubliceerd. De bijlage bij de collegebeslissing (het advies van GD&A advocaten) staat evenwel niet op het loket. Op 28 augustus 2025 voegde de dienst omgeving van de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht [REDACTED] toe bij de bestemmingen zodat deze een advies konden formuleren op de aanvraag. Het is volgens de beroeper dus de dienst omgeving die een advies vraagt via het loket en niet de gemeente als aanvrager.

Op 15 september 2025 vroeg de verzoeker om de bijlage bij deze collegebeslissing. Voor het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) wordt het document noodzakelijk geacht om de vergunningsprocedure op te volgen. ANB kreeg geen antwoord, ook niet na telefonisch contact op 19 september 2025 met [REDACTED] en op 23 september met [REDACTED] (laatstgenoemde gaf aan het document niet te kunnen doorgeven gezien de vraag als een “vraag tot openbaarheid van bestuur” zou worden beschouwd). Er volgde geen antwoord meer.

2. Standpunt van de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht

De beroepsinstantie vroeg op 10 oktober 2025 om toelichting bij de gemeente naar aanleiding van het ingestelde beroep. Op 17 oktober 2025 werd namens de algemeen directeur meegedeeld dat de openbaarmaking vooralsnog niet werd toegestaan.

Het advies van GD&A Advocaten bestaat uit een voorstel tot motivering voor het betreffende agendapunt (aanvraag betreffende regularisatie van een hockeyveld) en het begeleidend e-mailbericht. Men is van oordeel dat de openbaarmaking niet kan worden toegestaan in toepassing van artikel II.33, 3°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, alsook in toepassing van artikel II.36, § 1, tweede lid, 9°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1 van het decreet, een aanvraag mogen afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.

Het door GD&A opgestelde advies betreft interne communicatie. Het betreft een door het college van burgemeester en schepenen gevraagd advies, bestaande uit een voorstel tot motivering voor het betreffende agendapunt, en een begeleidend e-mailbericht, dit in het kader van het behandelen van de aanvraag tot regularisatie voor het aanleggen van een hockeyplein, gelegen te Spaans Fort 15, 9130 Verrebroek, en met het oog op de beraadslaging over dit agendapunt in besloten zitting van het college van burgemeester en schepenen dd. 1 september 2025. Het advies werd niet aan het publiek bekendgemaakt. Het college van burgemeester en schepenen ging in genoemde zitting over tot de intrekking van de aanvraag.

De openbaarmaking van het advies zou het gemeentelijk besluitvormingsproces ernstig ondermijnen, in het bijzonder met het oog op het opbouwen en indienen van een eventuele nieuwe aanvraag tot regularisatie, en de garantie op een eerlijk proces bij potentiële beroepen tegen de vergunning bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, temeer gelet op het negatief advies van het Agentschap Natuur en Bos in dit dossier.

In casu primeert volgens de gemeente de bescherming van de interne communicatie op de openbaarmaking van het bestuursdocument. Meester Lara Hendrix van GD&A Advocaten werd in het Omgevingsloket als deskundige toegevoegd aan het dossier, dit uitsluitend met het oog op het raadplegen en analyseren van het dossier en met het oog op het vertrouwelijk adviseren van het college. Deze werkwijze wordt door het bestuur verkozen boven het doorsturen van alle stukken in het dossier, en wordt ook in andere dossiers toegepast.

Men verwijst in deze naar het arrest van het Europees Hof voor Justitie met referentie 62019CJ0619 dd. 20 januari 2021, dat stelt dat het gaat om interne informatie “mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.”

Artikel II.36, § 1, tweede lid, 9°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 in combinatie met artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en artikel 458 van het Strafwetboek wordt eveneens ingeroepen. Het gaat volgens de gemeente in deze om vertrouwelijke communicatie tussen de gemeente en haar raadsman die niet openbaar gemaakt kan worden aan derden. Artikel II.39, tweede lid Bestuursdecreet bepaalt dat de in het Bestuursdecreet bepaalde uitzonderingen gelden onverminderd of met behoud van de toepassing van andere uitzonderingen die bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaald zijn en die verband houden met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid of andere gemeenschappen of gewesten. In zoverre de adviezen geen milieu-informatie bevatten, bepaalt artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur dat een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijst wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Artikel 458 van het Strafwetboek stipuleert dat alle “personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken” strafrechtelijk zullen worden gesanctioneerd. Voormeld artikel uit het Strafwetboek is van toepassing ten aanzien van advocaten en het gaat hier bijgevolg om de wettelijke verankering van het beroepsgeheim van advocaten.

Het belang van het beroepsgeheim van advocaten t.a.v. het principe van de openbaarheid van bestuur werd uitdrukkelijk bevestigd door de Raad van State, die de toepassing van artikel 6 §2 2° van de wet van 11 april 1994 expliciet bevestigt. De Raad van State stelt in Arrest nr. 202.966 d.d. 15 april 2010 uitdrukkelijk dat de

geheimhoudingsplicht erop gericht is om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat, door de waarborg dat alles wat wordt besproken, vertrouwelijk blijft, en niet ter kennis kan komen van derden.

Op basis van bovenstaande argumenten is de gemeente van oordeel dat niet kan worden ingegaan op het door ANB geformuleerde verzoek tot openbaarmaking van het advies van GD&A Advocaten in het kader van de aanvraag tot regularisatie voor het aanleggen van een hockeyplein, gelegen te Spaans Fort 15, 9130 Verrebroek.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Het Bestuursdecreet maakt, wat betreft de uitzonderingen op het recht op openbaarheid, een onderscheid naargelang het gaat om een aanvraag tot openbaarmaking die betrekking heeft op milieu-informatie dan wel op andere informatie. Artikel I.4, 11° van het Bestuursdecreet somt gedetailleerd op wat onder milieu-informatie moet verstaan worden. De beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat de betrokken correspondentie beantwoordt aan deze omschrijving. De correspondentie en het advies heeft betrekking op de regularisatie van een hockeyveld en belicht onder andere aspecten zoals mobiliteitsimpact, de natuurtoets en de passende beoordeling, verhardingen en waterdoorlatendheid. Het betreft m.a.w. overwegend milieu-informatie.

Vooreerst wordt deze communicatie met haar raadsman door de gemeente gekwalificeerd als interne communicatie waarop artikel II. 33 3° Bestuursdecreet van toepassing zou zijn. In toepassing van de in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet vermelde 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 artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet (Parl.St. VI.Parl. 2020-21, 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. Bovendien zijn er bij toepassing van deze uitzonderingsgrond 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 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 doelstelling van deze uitzonderingsgrond is om overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen en voorbereidingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren. “Het begrip intern impliceert dat het gaat om “informatie die niet buiten de muren van een overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet

beschikbaar is gesteld aan het publiek.” (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 42 – C-619/19). Ook informatie die een overheidsinstantie van een externe bron heeft ontvangen, kan intern zijn “mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.” (arrest HvJ EU 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).” (Parl. St., VI. Parl., 2020-2021, nr. 780/1, 92).

Verwijzend naar voorgaande uiteenzetting omtrent de ingeroepen uitzonderingsgrond (afscherming interne communicatie), is de beroepsinstantie van oordeel dat de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht zich wel degelijk kon beroepen op artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Het is duidelijk dat de communicatie die tussen de gemeentelijke dienst omgeving en de raadsman plaatsvond met het oog op de voorbereiding en de behandeling van een complexe omgevingsvergunningsaanvraag. De communicatie die verzoeker daaromtrent opvraagt, tussen de gemeente en haar raadsman, is erop gericht om tot een oplossing te komen voor een omgevingsvergunningsdossier. Het is net dit proces, het uitwisselen en bespreken van voorstellen, ideeën of opvattingen over een dossier, dat de betreffende uitzonderingsgrond beoogt te beschermen. De beleidsintimiteit en het serene karakter van de vooralsnog als eerder informeel te beschouwen uitwisseling van informatie, dient i.c. dan ook in toepassing van de uitzonderingsgrond te worden gewaarborgd.

Het belang van de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet (interne communicatie) dient evenwel te worden afgewogen tegenover het openbaar belang dat met de openbaarmaking van een bestuursdocument is gediend.

Wat de belangenafweging betreft is de beroepsinstantie van oordeel dat in casu het algemeen belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de interne communicatie. Het gaat hierbij om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Dit betekent bijvoorbeeld niet dat de private belangen van de aanvrager zouden moeten afgewogen worden tegenover het belang dat met de uitzondering beschermd wordt. 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). Een dergelijk openbaar belang inzake de openbaarmaking wordt niet aangevoerd door beroeper, en wordt niet ontwaard door de beroepsinstantie. Een dergelijk belang is in dit geval niet voorhanden, en kan bijgevolg niet primeren op het vermelde beschermde belang van een serene interne communicatie die dient om tot een efficiënte besluitvorming te kunnen komen. Ook het feit dat er intussen beslist werd om een omgevingsvergunningsaanvraag in te trekken doet hieraan geen afbreuk.

Gelet op de aard van de informatie (gevat in correspondentie van, naar en/of tussen advocaten en hun cliënten) en gelet op het door de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht ingeroepen beroepsgeheim van de advocaat (cfr. artikel 458 Strafwetboek op basis waarvan de personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken” strafrechtelijk zullen worden gesanctioneerd), onderzoekt de beroepsinstantie tevens de toepasselijkheid van een dergelijke uitzondering op het inzage-recht of het recht op een afschrift van milieu-informatie.

De beroepsinstantie is, na onderzoek van de betreffende bestuursdocumenten, van oordeel dat deze ook niet openbaar kunnen gemaakt worden omdat zij gekwalificeerd dienen te worden als vertrouwelijke correspondentie tussen een advocaat en diens cliënt, zijnde de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht.

Evenwel is het door de gemeente ingeroepen artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur in casu niet van toepassing op de opgevraagde documenten aangezien het milieu-informatie betreft (zie in die zin ook: RvSt., 11 oktober 2017, nr. 239.363).

Artikel II.36, § 1, 8° van het Bestuursdecreet stelt dat een aanvraag om een afschrift afgewezen kan worden, als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen.

Via deze bepaling zijn de bescherming van het recht op een eerlijk proces alsook de rechten van verdediging (met inbegrip van het beroepsgeheim van de advocaat dat daarvan een fundamenteel onderdeel uitmaakt) geïntegreerd in de regelgeving aangaande de inzage van milieu-informatie. Alle informatie die besproken en uitgewisseld wordt met de raadslieden van een bestuursinstantie kan zo vertrouwelijk gehouden worden.

De beroepsinstantie is van oordeel dat, voormeld artikel II.36, §1, 8° Bestuursdecreet zo moet geïnterpreteerd worden dat het de volledigheid van het beroepsgeheim van de raadslieden van een administratieve overheid in de zin van artikel 458 van het Strafwetboek, dekt (zie in die zin ook de Waalse CRAIE, Beroep nr. 907, 25 juni 2018). De tussenkomst van raadslieden, en de daarmee gepaard gaande vertrouwelijkheid, is immers niet alleen gericht op het verzekeren van een eerlijk proces in het kader van hangende rechtsgedingen, maar is ook nodig met het oog op het vermijden van of voorbereiden op eventuele toekomstige juridische geschillen. Ook voor adviezen die buiten de context van een (al) actueel rechtsgeding gegeven worden, kan artikel II.36, § 1, 8° van het Bestuursdecreet ingeroepen worden. Hierbij dient ook “advies” geïnterpreteerd te worden overeenkomstig de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dienaangaande (zie bijvoorbeeld GwH, 13 juli 2005, nr. 126/2005), in die zin dat ook correspondentie en ontwerpen van (bijvoorbeeld contractuele) documenten opgesteld door de raadslieden van een administratieve overheid, als dergelijke adviezen te beschouwen zijn.

In deze interpretatie, is het Bestuursdecreet verenigbaar met het internationaal en Belgisch rechtskader, zowel voor wat betreft de toegang tot de milieu-informatie als voor wat betreft de rechten van verdediging.

Ook de Raad van State, Afdeling Wetgeving, lijkt er overigens van uit te gaan dat de bescherming van de rechten van verdediging tot een ruime interpretatie van het beroepsgeheim moet leiden, waarbij de vertrouwelijkheid niet beperkt kan worden tot de uitwisseling naar aanleiding van een rechtsgeding (weliswaar naar aanleiding van een aanpassing van de wet van 11 april 1994):

“Het belang van de geheimhouding van de briefwisseling tussen een advocaat en zijn cliënt behoort te worden benadrukt. De advocaat moet zijn cliënt in alle vrijheid de raad en het advies kunnen geven die hij nuttig acht, zonder ervoor te moeten vrezen dat derden zijn vertrouwelijke geschriften in handen krijgen. Wanneer de advocaat weet dat de consulten met zijn cliënt door derden gelezen zullen worden – derden die misschien in een later stadium in een proces verwickeld zullen zijn met zijn cliënt –, zal hij zich niet in alle vrijheid uitspreken. Zo ook zal de cliënt aarzelen om zijn advocaat vrijuit in vertrouwen te nemen uit angst dat zijn betoog wordt opgenomen in een consult dat door diezelfde derden gelezen kan worden. Bovendien is het zo dat wanneer de cliënt de raad van zijn advocaat niet heeft opgevolgd, en het consult openbaar wordt gemaakt, dit als argument tegen hem kan worden gebruikt: aldus zou de bijstand van de advocaat in het nadeel van zijn eigen cliënt kunnen spelen. Essentiële voorwaarden voor een goede werking van het beroep van advocaat zijn hier dus aan de orde [...]. “

Toegepast op het voorliggende beroep, is de beroepsinstantie van oordeel dat de correspondentie tussen de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht en haar advocaat aangaande de slaagkansen van een omgevingsvergunningsaanvraag tot regularisatie van een hockeyveld als vertrouwelijk moet worden

beschouwd. Het advies van de advocaat betreft in essentie een voorgestelde motivering ter onderbouwing van de omgevingsvergunningsaanvraag, alsook een begeleidend schrijven daarbij met aandachtspunten.

Deze correspondentie mag om voormelde reden niet aan derden worden vrijgegeven. De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat, de vermelde correspondentie valt onder de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel II.36, §1, 8° van het Bestuursdecreet. Het gaat om een vertrouwelijk advies van een advocatenbureau aan een cliënt (de dienst omgeving van de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht). Het vrijgeven van die documenten zou die vertrouwelijkheid ondergraven en kan tevens de rechten van verdediging van de gemeente ondermijnen.

Om deze redenen wordt het beroep als **ongegron**d beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van [REDACTED] d.d. 7 oktober 2025 tegen de ontstentenis van beslissing van de gemeente Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht om een afschrift te verlenen van het advies van GD&A advocaten in het kader van de Collegebeslissing d.d. 1 september 2025 waarbij werd beslist tot intrekking van de omgevingsvergunningsaanvraag [REDACTED] door het gemeentebestuur van Beveren-Kruibeke-Zwijndrecht wordt als ontvankelijk doch ongegron

Brussel, 6 november 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter