

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.429 van 3 oktober 2025
in de zaak A. 242.820/X-18.821**

In zake : 1. M.V.
 2. J.G.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Vande Castele
 kantoor houdend te 2900 Schoten
 Klamperdreef 7
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Sofie Logie en Jade Leenaert
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 augustus 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de beroepsinstantie – afdeling openbaarheid van bestuur van 18 juli 2024 waarbij het beroep van de verzoekende partij ontvankelijk, maar ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Casteele, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Jade Leenaert, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 3 juni 2024 dienen de verzoekende partijen via hun raadsman bij de gemeente Schoten een verzoek tot openbaarheid van bestuur in:

“Naar verluidt zou het schepencollege op 16 mei 2024 een besluit dd. 14 juli 2022 hebben genomen inzake een (nieuwe) horeca-zaak-exploitatie Gelmelenstraat 75, Schoten. De begunstigde zou naar verluidt mevrouw [A.A.] of Mevrouw [A.A.] JAC BV of de JAC BV zijn. Mogelijkerwijze is het een andere begunstigde; bij gebrek aan kennisgeving is deze informatie zoek.

Namens verzoekers vraag ik om gehele openbaarheid van bestuur – namelijk inzage en afschrift – van het gehele administratief dossier betreffende de (nieuwe) horeca-zaak-exploitatie Gelmelenstraat 75, Schoten (een nieuw dossier dat naar verluidt is afgesloten met voormeld CBS-besluit dd. 16 mei 2024).

Tot goed begrip verduidelijk ik dat deze aanvraag tot openbaarheid van bestuur eveneens alle ‘interne communicatie’ omvat, evenals elke briefwisseling van de aanvrager.”

3.2. Op 21 juni 2024 willigt de gemeente Schoten de voormelde aanvraag gedeeltelijk in. Ze verbergt de persoonsgegevens van de aanvrager en weigert de gevraagde openbaarmaking van de “interne communicatie”. Deze beslissing steunt op de volgende overwegingen:

“Wij ontvingen uw onderstaande vraag tot inzage en het bekomen van een afschrift van het ‘gehele administratief dossier betreffende de (nieuwe) horeca-zaak-exploitatie Gelmelenstraat 75 te Schoten’.

Bijgevoegd vindt u een afschrift van een aantal documenten waarbij de persoonsgegevens (telefoonnummer, e-mailadres, persoonlijk adres, geboortedatum, geboorteplaats, bankrekeningnummer) zijn uitgezwart, op grond van artikel II.34,2° van het Bestuursdecreet (de openbaarmaking van deze persoonsgegevens zou afbreuk doen aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen).

Het gaat om:

- aanvraagformulier
- brandpreventieverslag
- handelshuurovereenkomst
- document moraliteitsonderzoek.

Verder vindt u in de bijlagen een (volledig) afschrift van de volgende documenten:

- 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 wordt u via afzonderlijke e mailberichten doorgestuurd.

Voor de inzage van de voormelde betreffende documenten kan u een afspraak maken via het e mailadres ruimtelijkeordening@schoten.be.

De (gedeeltelijke) inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking houdt geen toestemming in om het gevraagde bestuursdocument te hergebruiken, zoals vermeld in hoofdstuk 4 ‘Open data en hergebruik van overheidsinformatie’ van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Het verlenen van inzage/afschrift van interne e-mailberichten tussen de gemeentelijke diensten wordt u geweigerd op grond van artikel II.33,3° van het Bestuursdecreet. Er is *in casu* geen hoger openbaar belang van toepassing die de openbaarmaking van deze ‘interne communicatie’ zou rechtvaardigen.”

3.3. De verzoekende partijen vechten de voormelde beslissing van 21 juni 2024 aan bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie). Zij omschrijven het voorwerp van hun beroep als volgt:

“8. Per definitie zijn verzoekers nu ook niet op de hoogte van alle thans achtergehouden documenten.

Verzoekers dienen beroep in tegen het niet-openbaren van alle thans achtergehouden documenten.

9. Verder houdt de Gemeente Schoten het document ‘Ontwerp/Toelichting & Verslag ...’ achter.

In de Raad van State-gedingen heeft de Gemeente het bestaan van zulke documenten erkend. Op 21 juni 2024 deelt de Gemeente zulk document (m.b.t. de nieuwe aanvraag) niet mee aan verzoekers.

10. Huidig beroep betreft ten slotte ook de volgende beslissing dd. 21 juni 2024 tot weigering:

‘Het verlenen van inzage/afschrift van interne e-mailberichten tussen de gemeentelijke diensten wordt u geweigerd op grond van artikel II.33,3° van het Bestuursdecreet. Er is *in casu* geen hoger openbaar belang van toepassing die de openbaarmaking van deze ‘interne communicatie’ zou rechtvaardigen.’”

3.4. Met het bestreden besluit van 18 juli 2024 verklaart de beroepsinstantie het beroep van de verzoekende partijen ontvankelijk, maar ongegrond op grond van de volgende beoordeling:

“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 de volgende documenten:

- ‘alle thans achtergehouden documenten’;
- ‘het document ‘Ontwerp/Toelichting & Verslag ...’ betreffende het dossier dat zou zijn afgesloten met het CBS-besluit van 16 mei 2024’;
- ‘alle interne communicatie’ (tussen de gemeentelijke diensten) en alle briefwisseling van/met de aanvrager, waarvan afschrift/inzage geweigerd werd.

De gemeente Schoten heeft op 9 juli 2024 de nodige informatie verschaft aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het ingestelde beroep.

Betreffende ‘alle thans achtergehouden documenten’

De gemeente Schoten geeft aan niet te weten wat verzoekers hiermee bedoelen, zodat het niet mogelijk is om in te gaan op deze vraag.

De beroepsinstantie stelt vast dat de gemeente in haar antwoord van 21 juni 2024 reeds 15 documenten heeft bezorgd aan verzoekers, alsook het mailverkeer tussen de gemeente en de aanvrager.

Uit de toelichting van de gemeente aan de beroepsinstantie blijkt dat er daarbuiten geen achtergehouden documenten bestaan, met uitzondering van de hierna apart besproken documenten.

Nu een openbaarheidsverzoek enkel maar betrekking kan hebben op bestaande informatie die in het bezit is van een overheidsinstantie, zoals omschreven in artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet, dient het beroep voor wat betreft dit punt dan ook als ongegrond te worden beschouwd.

Betreffende 'het document 'Ontwerp/Toelichting & Verslag...' betreffende het dossier dat zou zijn afgesloten met het CBS-besluit van 16 mei 2024'

[...]

Betreffende 'alle interne communicatie' (tussen de gemeentelijke diensten) en alle briefwisseling van/met de aanvrager, waarvan afschrift/inzage geweigerd werd.

Vooreerst werd de briefwisseling tussen de gemeente en de aanvrager reeds aan verzoekers overgemaakt. Zoals hierboven reeds werd vermeld, bestaan er daarbuiten geen achtergehouden documenten. Bijgevolg is het beroep op dit punt ongegrond.

Verder heeft de beroepsinstantie 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 de Gelmelenstraat 75 te Schoten. 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.

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”.

3.5. Met een verzoekschrift van 27 juli 2024 vorderen de verzoekende partijen bij de Raad van State de nietigverklaring van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten van

16 mei 2024 waarbij een tijdelijke gemeentelijke uitbatings- en drankvergunning wordt verleend voor de exploitatie van de horecazaak S., gelegen aan de G. te Schoten (hierna: de uitbatingsvergunning van 16 mei 2024) (zaak A. 242.612/X-18.788).

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. De verwerende partij betwist in haar laatste memorie de ontvankelijkheid van het beroep om reden dat geen enkel ontvankelijk middel wordt aangevoerd.

4.2. Hierna zal blijken dat wel degelijk een ontvankelijk middel wordt aangevoerd. De exceptie is ongegrond.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partijen voeren als eerste middel machtsoverschrijding en onwettige en tegenstrijdige motieven aan, evenals de schending van:

“- de artikelen 10, 11, 13 en 32 van de Grondwet en de regel ‘*patere legem quam ipse fecisti*’,
- het [Decreet Bestuursdecreet van 7 december 1998 (lees: 2018) (hierna: het bestuursdecreet)], inzonderheid artikelen II.33, 2° en II.51,
- de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen [hierna: de motiveringswet] en de beginselen van formele en materiële motivering,
- de algemene beginselen van rechtszekerheid, legaliteit, redelijkheid en zorgvuldigheid,
- het gemeentelijk ‘bijzonder politiereglement voor de exploitatie van horecazaken’.”

Beoordeling

6.1. In het eerste middel richten de verzoekende partijen zich specifiek tegen de weigering van de openbaarmaking van het ‘document “Ontwerp/Toelichting & Verslag...” betreffende het dossier dat zou zijn afgesloten met het CBS-besluit van 16 mei 2024’ (hierna: het kwestieuze ontwerp).

6.2. De verzoekende partijen erkennen in hun laatste memorie dat zij inmiddels kennis hebben gekregen van het kwestieuze ontwerp en dat zij derhalve niet langer het vereiste belang hebben bij dit middel.

6.3. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

7.1. De verzoekende partijen voeren als tweede middel machtsoverschrijding en onwettige en tegenstrijdige motieven aan, evenals de schending van:

“- de artikelen 10, 11, 13, 32 en 160 van de Grondwet en de regel ‘*patere legem quam ipse fecisti*’,
- het [bestuursdecreet], inzonderheid artikelen II.33, 2° en II.51,
- de artikelen 2 en 3 van de [motiveringswet], de antwoordplicht en de beginselen van formele motivering.”

De verzoekende partijen stellen in hun beroepschrift te hebben geargumenteed dat het belang van de openbaarheid te dezen primeert. De beroepsinstantie meent evenwel ten onrechte dat de openbaarmaking van de interne communicatie niet van algemeen belang is, met de verduidelijking dat zij geen hoger openbaar belang van toepassing acht dat de openbaarmaking van de gevraagde mailberichten zou rechtvaardigen. Die formele motivering is niet afdoende en de beroepsinstantie schendt de antwoordplicht door het summier betoog dat er geen openbaar belang gemoeid is met de openbaarmaking.

Zij beantwoordt niet de door de verzoekende partijen opgeworpen grieven dat (1) de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) van openbare orde is en altijd het hoger openbaar belang betreft, dat (2) de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) in zijn arrest nr. RvVb-A-2223-0994 van 22 juni 2023 heeft vastgesteld dat er een cruciale discussie bestaat over het verval van rechtswege van de overblijvende vergunningen, dat (3) de werken niet eens conform de eerder verleende vergunningen zijn uitgevoerd, wat wordt bevestigd door de regularisatie-aanvragen en (4) dat ook het bestrijden van mogelijke corruptie en knevelarij van openbare orde is. Deze belangen betreffen ook de belangen van de gemeenschap. Het belang van de openbaarheid primeert dus wel degelijk op de wens van de overheid om de interne communicatie af te schermen en is terdege gediend met de openbaarmaking en kennisname van de gemeentelijke *modus operandi* om, al dan niet op verzoek van een derde, de vaststelling van het ondertussen gekende verval van rechtswege van de vergunningen te vermijden.

7.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord kennis genomen te hebben van de interne communicatie tussen de gemeentelijke diensten en meent dat correct toepassing werd gemaakt van de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet. De verzoekende partijen geven in het verzoekschrift ook uitdrukkelijk aan dat het om interne communicatie gaat. Alleen zou er geen correcte belangenafweging zijn gebeurd. Dat is echter wel degelijk het geval. Er wordt geen openbaar belang ontwaard, zodat dit ook niet kan primeren en zodat het principe van de niet openbaarmaking van interne communicatie gehandhaafd blijft. Artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet vereist nergens dat de beslissing bijkomend motiveert waarom de openbaarmaking een efficiënt intern beleidsoverleg binnen de overheid zou schaden of het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen. Het is ook niet zo dat de verwerende partij op automatische wijze is overgegaan tot het weigeren van de gevraagde informatie omdat het interne communicatie betreft. De verzoekende partijen kunnen niet worden gevolgd waar zij stellen dat de VCRO van openbare orde is en “altijd het hoger openbaar belang” betreft. Zij beschikken over alle informatie inzake de uitbatingsvergunning van 16 mei 2024 om tegen deze beslissing in rechte te kunnen optreden en ervoor te zorgen dat de VCRO wordt

gerespecteerd. Hetzelfde geldt voor wat betreft hun argument over het “van rechtswege vervallen zijn van de opgespoorde vergunning”. In de mate dat de verzoekende partijen verwijzen naar het arrest van de RvVb, merkt de verwerende partij op dat de RvVb enkel is overgegaan tot de vernietiging van de omgevingsvergunning omdat de verzoekende partijen niet correct in kennis werden gesteld en niet aan het openbaar onderzoek hadden kunnen deelnemen.

Voorts is aan de motiveringsplicht voldaan. De verzoekende partijen koppelen de schending van de motiveringsplicht in essentie aan het feit dat geen belangenafweging zou zijn gebeurd. Dit is evenwel niet correct. De verzoekende partijen zien het openbaar belang in een correcte naleving van de VCRO. Het komt evenwel niet aan de beroepsinstantie toe om daarover uitspraak te doen. Zij kunnen hiervoor een beroep indienen bij de bevoegde rechter. De correcte naleving van de VCRO valt overigens ook af te leiden uit de uitbatingsvergunning van 16 mei 2024, aangezien deze de onderzoeken en de resultaten ervan uitdrukkelijk vermeldt.

Ten slotte lichten de verzoekende partijen de schending van de artikelen 13, 32 en 160 van de Grondwet en van artikel II.51 van het bestuursdecreet niet afzonderlijk toe. In zoverre voldoen de verzoekende partijen niet aan de op hen rustende stelplicht.

7.3. De verzoekende partijen stellen in hun memorie van wederantwoord dat de RvVb met zijn arrest nr. RvVb-A-2425-0222 van 28 november 2024 het deputatiebesluit van 23 november 2023 heeft vernietigd waarmee voor de inrichting S., gelegen aan de [G.] te Schoten, een omgevingsvergunning wordt verleend voor de regularisatie van een inkomdeur en de wijzigingen van het terras achteraan, en deze vergunning wordt geweigerd voor de wijzigingen aan het terras vooraan. De RvVb stelt daarbij vast dat de deputatie het verval van rechtswege van de eerdere vergunningen onzorgvuldig heeft onderzocht. Deze vervallen vergunningen zijn in het openbaarheidsantwoord van de gemeente Schoten van 21 juni 2024 meegedeeld als elementen van het stedenbouwkundig onderzoek. Het betoog van de gemeente Schoten dat de

uitbatingsvergunning van 16 mei 2024 een hangend geding bij de RvVb aanhaalt en stelt dat er hiermee niets aan de hand zou zijn, is minstens aan herziening toe. De recente rechtspraak van de RvVb bevestigt dat het belang van de gemeenschap gediend is met de openbaarmaking en kennisname van de gemeentelijke *modus operandi*.

7.4. In hun laatste memorie betogen de verzoekende partijen nog dat de naleving van de VCRO en het “Politiereglement Exploitatie horecazaken” van de gemeente Schoten de openbare orde aanbelangt. Dit geldt ook voor de naleving van de vervalregeling in stedenbouwwaken. Het hoger belang van de openbaarmaking volgt te dezen dus ook uit het belang om te achterhalen hoe de gemeente Schoten in haar interne communicatie de vaststelling van het verval van rechtswege van de omgevingsvergunning van 1 februari 2018 aan S. heeft trachten af te wijzen, te vermijden en/of te verzwijgen. Zij wijzen er nog op dat de deputatie in de nieuwe door haar verleende omgevingsvergunning van 6 februari 2025 het verval van rechtswege van de vergunning van 1 februari 2018 heeft vastgesteld.

7.5. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat moeilijk valt te begrijpen hoe “een *a posteriori* gegeven van 6 februari 2025”, dat kennelijk dateert van ná de kwestieuze interne communicatie, de inhoud van deze communicatie kan beïnvloeden. Voorts betoogt zij dat de beroepsinstantie enkel rekening heeft te houden met hetgeen in het bestuurlijk beroep van de verzoekende partijen is vermeld. Hoe dan ook stelt zich volgens de verwerende partij de vraag naar het actueel belang van de verzoekende partijen, aangezien het verval van de omgevingsvergunning van 1 februari 2018 reeds werd vastgesteld.

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 beroepsschrift 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 beroepsschrift 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 beroepsschrift 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 beroepschrift 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.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de beroepsinstantie – afdeling openbaarheid van bestuur van 18 juli 2024 waarbij het beroep van de verzoekende partijen ontvankelijk, maar ongegrond wordt verklaard, 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 verwerpt het beroep voor het overige.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen gezamenlijk.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie oktober tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David D’Hooghe,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement