

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.769 van 6 november 2025
in de zaak A. 243.227/X-18.878**

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 14 oktober 2024, strekt tot de
nietigverklaring van “de beslissing dd. 27 september 2024 met het nummer
OVB/2024/196 van de Beroepsinstantie - Afdeling Openbaarheid van bestuur”.

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 24 oktober 2025.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jazia Talboom, die *loco* advocaat Philippe Vande Castele 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 23 mei 2024 vragen de verzoekende partijen aan de gemeente Schoten om de openbaarheid van “de documenten die [...] de ‘bestaande juridische toestand’ bepalen, zoals de Gemeente Schoten dit formeel nu heeft voorgesteld en voorstelt in het dossier van het openbaar onderzoek ‘RUP Centrum’ (mei 2024)” (hierna: de eerste vraag tot openbaarheid). De eerste vraag tot openbaarheid kadert in een procedure tot opmaak van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) ‘Centrum’ door de gemeente Schoten, waar bij het bepalen van de bestaande juridische toestand de contouren van het bestaande gemeentelijk bijzonder plan van aanleg (BPA) ‘Centrum’ verkeerdelijk werden weergegeven:

“Het huidig dossier ‘RUP Centrum’, thans in openbaar onderzoek (mei 2024), bevat dienaangaande een belangrijke wijziging (in vergelijking met het dossier, vermeld in de startnota en scopingnota). Dit dossier openbaar onderzoek ‘RUP Centrum’ (mei 2024) vermeldt immers het volgende nieuw document :

https://www.schoten.be/sites/default/files/2024-05/4759365003_RUP%20centrum%20Schoten_BJT_1%20%26%202_V V.pdf

Op de website van de Gemeente wordt het document gerepertorieerd met de volgende referte :

‘4759365003_Rup Centrum BJT_1 & 2 VV.pdf’

De formele titel van het nieuw document luidt:

‘RUP Centrum — deelzone 1 en 2

Gemeente Schoten

Bestaande juridische toestand

Ontwerp RUP’.

De zone van het BPA Centrum is omsloten door een paarse omlijning. Zie de legende.

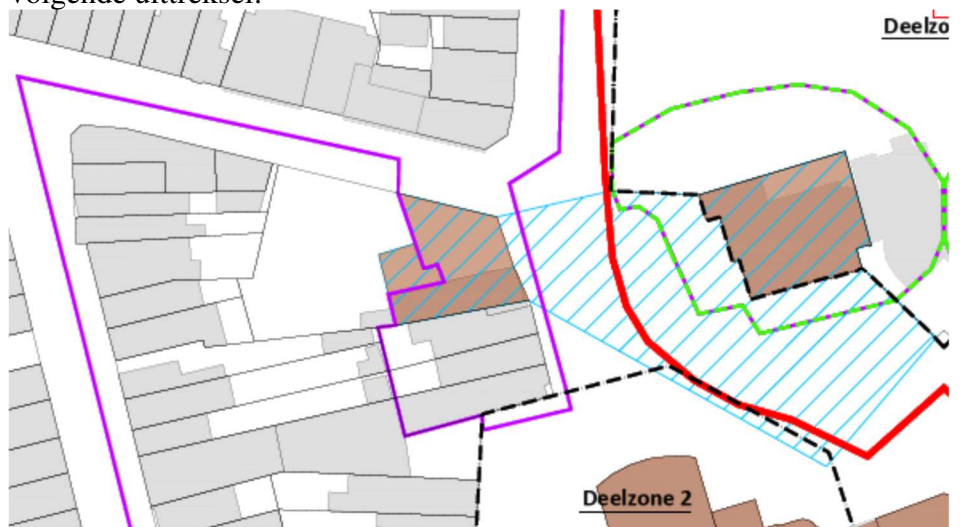
In dat nieuw document bevat de zone ‘BPA Centrum’, in het paars afgebakend, een inham, zuidwaarts van de Vordensteinstraat die als het ware neerkomt op een zogenoemde quasi-enclave.

Deze inham is er westwaarts, zuidwaarts en oostwaarts omsloten door het BPA Centrum-gebied.

Deze (nieuwe ?) quasi-enclave bevindt zich eveneens tegenover het gebouw ‘Gelmelenhof’ dat behoort tot de zone ‘BPA Centrum’.

De gebouwen en percelen in deze quasi-enclave zijn dus onttrokken aan het gebied van het ‘BPA Centrum’, zoals de formele betiteling ‘Bestaande Juridische toestand/Ontwerp RUP’ aangeeft.

Tot goed begrip vindt U een illustratie van de ‘quasi enclave’, namelijk met volgende uittreksel:



Het geheel document wordt dus nu formeel voorgesteld als ‘bestaande juridische toestand’.

Zie de website van de Gemeente Schoten, ‘4759365003_Rup Centrum _BJT 1 & 2 VV.pdf’.

Cliënten verzoeken U om de inzage en een afschrift van alle documenten die deze quasi enclave-voorstelling, – opgegeven in dat document nu voorgelegd aan openbaar onderzoek (2024) –, staven.

Dit verzoek betreft alle documenten op grond waarvan voormeld document – opgenomen in het dossier van het openbaar onderzoek Schoten Centrum (mei 2024) – (1) de paars omsloten zone met de betiteling ‘bestaande

juridische toestand' aanwijst als zijnde het huidig 'BPA Centrum' en (2) de daarin opgenomen quasi-enclave onttrekt aan het gebied waarop het BPA Centrum van toepassing is. Deze documenten zijn cliënten niet bekend en de startnota bevatte andere gegevens.

Tot de aldus door cliënten opgevraagde documenten (met betrekking tot de opgegeven 'bestaande juridische toestand') behoren de besluiten, bijhorende plannen en bekendmaking-documenten.

Tot de gevraagde 'besluiten' behoren onder meer de beslissingen van de burgemeester, het college van burgemeester en schepenen, de gemeenteraad, organen van de provincie en organen van de Regering.

Het evt. gegeven dat de besluiten en/of plannen onwettig zijn, belet niet de openbaarmaking ervan.

Cliënten wensen zo inzage en afschrift van de documenten die dus de 'bestaande juridische toestand' bepalen, zoals de Gemeente Schoten dit formeel nu heeft voorgesteld en voorstelt in het dossier van het openbaar onderzoek 'RUP Centrum' (mei 2024)."

3.2. Op 27 mei 2024 dienen de verzoekende partijen met betrekking tot de voormelde problematiek een tweede vraag tot openbaarheid bij de gemeente Schoten in (hierna: de tweede vraag tot openbaarheid).

3.3. Op 12 juni 2024 meldt de gemeente Schoten aan de verzoekende partijen dat de behandelingstermijn van de eerste vraag tot openbaarheid en van de tweede vraag tot openbaarheid overeenkomstig artikel II.43, § 3, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: het bestuursdecreet), tot veertig kalenderdagen wordt verlengd.

3.4. Bij beslissing van 24 juni 2024 bezorgt de gemeente Schoten een afschrift van zeven bestuursdocumenten aan de verzoekende partijen. In die beslissing geeft de gemeente aan dat indien de verzoekende partijen "nog meer verslagen van de GECORO of van de raadscommissie ruimtelijke ordening" wensen te raadplegen, zij deze via de website van de gemeente Schoten kunnen terugvinden.

3.5. Op 27 juni 2024 stellen de verzoekende partijen tegen de beslissingen van 12 juni 2024 en 24 juni 2024 van de gemeente Schoten met betrekking tot de eerste vraag tot openbaarheid, een bestuurlijk beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van

overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de beroepsinstantie). Tegen de beslissing van de gemeente Schoten met betrekking tot de tweede vraag tot openbaarheid dienen de verzoekende partijen geen bestuurlijk beroep in.

In hun bestuurlijk beroepschrift met betrekking tot de eerste vraag tot openbaarheid werpen de verzoekende partijen de onwettigheid op van de beslissing van 12 juni 2024 tot verlenging van de behandelingstermijn van hun aanvraag. Daarnaast betogen zij dat de bij beslissing van 24 juni 2024 overgemaakte afschriften van bestuursdocumenten die de opmaak van het gemeentelijk RUP ‘Centrum’ betreffen “volkomen naast de kwestie” zijn, vermits zij de openbaarmaking wensen van “de documenten op grond waarvan de Gemeente de ‘bestaande juridische toestand’, opgesteld door de Gemeente in de gemeenteraadzitting van 25 april 2024 en voorgelegd ter openbaar onderzoek op 8 mei 2024, heeft voorgesteld”.

3.6.1. De verzoekende partijen vragen op 29 juni 2024 aan de gemeente Schoten om de inzage en afschrift van “het advies van studiebureau [A.] van 7 juni 2024”, vermeld in het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten van 20 juni 2024.

3.6.2. Eveneens op 29 juni 2024 dienen de verzoekende partijen bij de gemeente Schoten een volgend verzoek tot openbaarheid in, dat evenzeer in de procedure tot opmaak van het RUP ‘Centrum’ kadert. De verzoekende partijen vragen meer bepaald om inzage en afschrift van (hierna: het kwestieuze verzoek tot openbaarmaking):

“1° alle briefwisseling, – inclusief brieven, e-mails en SMS en registers – , die is uitgewisseld tussen enerzijds de gemeente Schoten en anderzijds het studiebureau [A.] inzake en na verzoekers berichtgeving dd. 23 mei 2024 over een onregelmatigheid (‘RUP Centrum’) in de documenten, – bepaald door het schepencollege en de gemeenteraad (in zitting van 25 april 2024) en voorgelegd ter openbaar onderzoek vanaf 8 mei 2024 tot en met 6 juli 2024 – , meer bepaald het volgende document:

‘https://www.schoten.be/sites/default/files/2024-05/4759365003_RUP%20centrum%20Schoten_BJT_1%20%26%202_VV.pdf’
op de website van de Gemeente Schoten gerepertorieerd met de volgende referte :

‘4759365003 Rup Centrum BJT 1 & 2 VV.pdf’

Waarbij de formele titel van het, door de Gemeente vastgestelde, nieuw document luidt:

‘RUP Centrum – deelzone 1 en 2
Gemeente Schoten
Bestaande juridische toestand
Ontwerp RUP’.

2° de interne communicatie van de Gemeente Schoten inzake de behandeling van verzoekers mededeling dd. 23 mei 2024 van een onregelmatigheid in de documenten, – bepaald door het schepencollege en de gemeenteraad (in zitting van 25 april 2024) en voorgelegd ter openbaar onderzoek vanaf 8 mei 2024 tot 6 juli 2024 –, namelijk een onregelmatigheid in het document dat formeel (voorlopig) is vastgesteld door de gemeenteraad zelf als :

‘RUP Centrum – deelzone 1 en 2
Gemeente Schoten
Bestaande juridische toestand
Ontwerp RUP’.

3° de interne communicatie van de Gemeente Schoten inzake het voormeld ‘advies van het studiebureau [A.] van 7 juni 2024’ en inzake de behandeling van dit advies;

4° alle briefwisseling, – inclusief brieven, e-mails en SMS en registers –, 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 (‘RUP Centrum’) in de documenten, – bepaald door het schepencollege en de gemeenteraad (in zitting van 25 april 2024) en voorgelegd ter openbaar onderzoek vanaf 8 mei 2024 tot 6 juli 2024 –, meer bepaald het volgende document:

‘https://www.schoten.be/sites/default/files/2024-05/4759365003_RUP%20centrum%20Schoten_BJT_1%20%26%202_VV.pdf’
op de website van de Gemeente Schoten gerepertorieerd met de volgende referte :

‘4759365003 Rup Centrum BJT 1 & 2 VV.pdf’

Waarbij de formele titel van het, door de Gemeente vastgestelde, nieuw document luidt :

‘RUP Centrum – deelzone 1 en 2
Gemeente Schoten
Bestaande juridische toestand
Ontwerp RUP’.

Daarnaast vragen de verzoekende partijen ook om uitleg over:

“[...] de term ‘materiële vergissing’, opgenomen in het enig artikel van het schepencollege -besluit van 20 juni 2024, betiteld ‘Stopzetting openbaar onderzoek – RUP Centrum’. Het is onduidelijk wat deze ‘materiële vergissing’, – in beginsel begaan met gehele kennis van zaken door de gemeenteraad zelf op voorstel van het schepencollege zelf, – inhoudt en aan wie precies deze ‘materiële vergissing’ wordt toegeschreven (volgens de al dan niet correcte inzichten van de Gemeente of minstens van één of ander orgaan van de Gemeente).”

3.6.3. Nog op 29 juni 2024 bezorgen de verzoekende partijen, in het kader van hun onder randnummer 3.5 vermelde bestuurlijk beroep, een vraag tot openbaarheid aan de beroepsinstantie, om reden dat zij “inmiddels nieuwe elementen ontdekt [hebben] via de openbaarheid van bestuur”. Het betreft een aan de verzoekende partijen meegedeeld 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.

3.7.1. Met een beslissing van 18 juli 2024 willigt de gemeente Schoten de onder randnummer 3.6.1 vermelde vraag tot openbaarmaking van de verzoekende partijen gedeeltelijk in, en bezorgt zij aan de verzoekende partijen een afschrift van het advies van het studiebureau A. van 7 juni 2024.

3.7.2. Met een beslissing van eveneens 18 juli 2024 wijst de gemeente Schoten het kwestieuze verzoek tot openbaarheid (zie randnummer 3.6.2) af, op grond van de volgende overwegingen:

“Met betrekking tot uw vraag tot inzage/bekomen van een afschrift van ‘alle briefwisseling, - inclusief brieven, e-mails en SMS en registers -, die is uitgewisseld tussen enerzijds de gemeente Schoten en anderzijds het studiebureau [A.] inzake en na verzoekers berichtgeving dd. 23 mei 2024 over een onregelmatigheid (‘RUP Centrum’) in de documenten, - bepaald door het schepencollege en de gemeenteraad (in zitting van 25 april 2024) en voorgelegd ter openbaar onderzoek vanaf 8 mei 2024 tot en met 6 juli 2024 –’.

Deze aanvraag wordt geweigerd op grond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

De communicatie tussen het studiebureau [A.] en de opdrachtgevende overheid, namelijk de gemeente Schoten, betreft ‘interne communicatie’ in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Het gaat om interne uitwisseling van ideeën, te volgen stappen, als voorbereiding van de verder te volgen procedure betreffende het dossier ‘RUP Centrum’.

De samenwerking tussen het studiebureau en de gemeente Schoten moet in een vertrouwelijke sfeer kunnen plaatsvinden en er moet daarover intern kunnen worden gecommuniceerd, zonder dat buitenstaanders daar kennis kunnen en hoeven van te nemen. Dergelijke interne informatie-uitwisseling houdt geen beslissing of rechtshandeling in. (zie ook motivering in de beslissing Beroepsinstantie inzake Openbaarheid van Bestuur OVB/2023/072).

De gemeente meent dat in dit geval de bescherming van de vrije uitwisseling van gedachten via interne mailcommunicatie tussen het studiebureau [A.] en de gemeente Schoten primeert op het belang van de openbaarheid.

Met betrekking tot uw vraag tot inzage/bekomen van een afschrift van ‘de interne communicatie van de Gemeente Schoten inzake de behandeling van verzoekers mededeling dd. 23 mei 2024 van een onregelmatigheid in de documenten, – bepaald door het schepencollege en de gemeenteraad (in zitting van 25 april 2024) en voorgelegd ter openbaar onderzoek vanaf 8 mei 2024 tot 6 juli 2024 –’

Deze aanvraag wordt geweigerd op grond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

De interne communicatie van de gemeente Schoten inzake de behandeling van de mededeling van 23 mei 2024 van beroeper valt onder de uitzondering van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet:

‘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.’

Dit blijkt ook duidelijk uit de Memorie van Toelichting bij artikel II.33, 3° (*Parl.St.*, VI. Parl. 2020 2021, nr. 780/1, 90-93):

‘Deze uitzondering heeft betrekking 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.’

De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving. Ook de persoonlijke inzichten of de afgelegde verklaringen van ambtenaren/personeelsleden in het kader van de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem

vormen het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt.

De Memorie van Toelichting stelt met betrekking tot 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 worden afgewogen 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 -2018, 1656/1,56).

De gemeente meent dat in dit geval het openbaar maken van de interne communicatie van de gemeente Schoten inzake de behandeling van de voornoemde mededeling van 23 mei 2024 van beroeper geen openbaar belang dient.

Met betrekking tot uw vraag tot inzage/bekomen van een afschrift van ‘de interne communicatie van de Gemeente Schoten inzake het voormeld ‘advies van het studiebureau [A.] van 7 juni 2024’ en inzake de behandeling van dit advies’

Deze aanvraag wordt geweigerd op grond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

De interne communicatie van de gemeente Schoten inzake het advies van het studiebureau [A.] van 7 juni 2024 valt onder de uitzondering van artikel II. 33, 3° van het Bestuursdecreet:

‘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.’

Dit blijkt ook duidelijk uit de Memorie van Toelichting bij artikel II.33, 3° (*Parl.St.*, VI. Parl. 2020 2021, nr. 780/1, 90-93):

‘Deze uitzondering heeft betrekking 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.’

De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving. Ook de persoonlijke inzichten of de afgelegde verklaringen van ambtenaren/personeelsleden in het kader van de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem

vormen het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt.

De Memorie van Toelichting stelt met betrekking tot 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 worden afgewogen 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. 2017-2018, 1656/1, 56)

De gemeente meent dat in dit geval het openbaar maken van de interne communicatie van de gemeente Schoten inzake het advies van het studiebureau [A.] van juni 2024 geen openbaar belang dient.

Met betrekking tot uw vraag tot inzage/bekomen van een afschrift van ‘alle briefwisseling, - inclusief brieven, e-mails en SMS en registers -, uitgewisseld tussen 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 (‘RUP Centrum’) in de documenten - bepaald door het schepencollege en de gemeenteraad (in zitting van 25 april 2024) en voorgelegd ter openbaar onderzoek vanaf 8 mei 2024 tot 6 juli 2024 –’

Heden is er geen dergelijke communicatie bekend. Er kan dus geen inzage/ afschrift van verleend worden.”

Het verzoek om uitleg van de verzoekende partijen wordt als volgt beantwoord:

“Met betrekking tot uw vraag tot ‘uitleg over de term ‘materiële vergissing’, opgenomen in het enig artikel van het schepencollege-besluit van 20 juni 2024 ‘Stopzetting openbaar onderzoek – RUP Centrum’

Het studiebureau [A.] gebruikte een foutieve contour in de historiek van het BPA en RUP Centrum. Door de bevoegde gemeentelijke dienst werd vergeten om advies te vragen aan het Departement Omgeving. Beide voornoemde vaststellingen vormden de aanleiding voor het schepencollege om te beslissen het openbaar onderzoek vroegtijdig stop te zetten.”

3.8. Op 22 juli 2024 maken de verzoekende partijen bij de beroepsinstantie voorbehoud bij “de ongegronde uitleg die de Gemeente Schoten *a posteriori* nu meedeelt inzake de onregelmatigheden in de opmaak van het RUP Centrum (Schoten) (2024)” (zie randnummer 3.6.3).

3.9. Met een besluit van 26 juli 2024 verwerpt de beroepsinstantie het onder randnummer 3.5 vermelde bestuurlijk beroep met betrekking tot de eerste vraag tot openbaarheid van de verzoekende partijen. De verzoekende partijen hebben ook tegen deze beslissing een annulatieberoep bij de Raad van State ingesteld (zaak A. 243.004/X-18.841).

3.10. Het door de verzoekende partijen ingestelde bestuurlijk beroep tegen de onder randnummer 3.7.1 vermelde beslissing van 18 juli 2024, wordt door de beroepsinstantie op 29 augustus 2024 gedeeltelijk gegrond bevonden.

3.11. Het door de verzoekende partijen ingestelde bestuurlijk beroep tegen de onder randnummer 3.7.2 vermelde weigeringsbeslissing van 18 juli 2024, wordt bij het bestreden besluit van de beroepsinstantie van 27 september 2024 als volgt ongegrond verklaard:

“Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie [...] contact opgenomen met de gemeente Schoten op 16 september 2024 om de gevraagde communicatie te verkrijgen en de gemeente in de gelegenheid te stellen om wat meer duiding te verstrekken betreffende dit dossier.

De gemeente Schoten heeft de gevraagde communicatie bezorgd en handhaaft haar weigering van de communicatie op grond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Wat de onder punt 1 gevraagde communicatie betreft tussen de gemeente Schoten en het studiebureau verwijst de gemeente naar de uitzonderingsgrond van de interne communicatie. Bij nazicht is de beroepsinstantie van oordeel dat terecht beroep wordt gedaan op de toepassing van artikel II.33, 3° Bestuursdecreet en de daarin voorkomende uitzonderingsgrond inzake interne communicatie. Op basis van de voormelde uitzondering op het openbaarheidsprincipe, mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren.

De Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet (*Parl.St.*, VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 90-93) verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van ‘communicatie’ betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

Het doel van deze uitzondering wordt als volgt beschreven in de Memorie van Toelichting:

‘Een effectieve besluitvorming door de overheid veronderstelt dat voorstellen, ideeën of opvattingen over inhoudelijke, procesmatige, organisatorische of politieke aangelegenheden vrij kunnen uitgewisseld worden tussen personeelsleden van de overheid, en dat die uitwisseling ook schriftelijk kan zonder dat die voorstellen, ideeën of opvattingen op verzoek van het publiek moeten gemaakt worden. Een te rigide openbaarheidsregeling op dit punt heeft het ongewenste effect dat binnen de overheid niet meer vrijelijk van gedachten kan gewisseld worden over een dossier, beleidsproces, advies of ontwerpregelgeving. (...) Een zeker mate van ‘beleidsintimiteit’ en vertrouwelijkheid is noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming. (...)

Interne mededelingen bereiden een administratieve beslissing voor; een administratie moet de verschillende argumenten voor of tegen een beslissing over een specifiek probleem schriftelijk kunnen vastleggen, zonder dat deze interne beraadslagingen openbaar worden gemaakt. Het essentiële element is immers de administratieve beslissing en de eventuele rechtvaardiging daarvan, niet de manier waarop die beslissing tot stand is gekomen.

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).’

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de communicatie tussen de ontwerper en zijn opdracht gevende overheid ‘interne communicatie’ is in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet: het gaat immers om interne uitwisseling van ideeën, te volgen stappen, als voorbereiding van de verder te volgen procedure in het bevestigde dossier.

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. Deze documenten worden als intern beschouwd worden ‘mits zij vóór de verzending en 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 terechtkomen nadat zij deze informatie heeft ontvangen.’ (arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).

De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving. Ook de persoonlijke inzichten of de afgelegde verklaringen van ambtenaren/personeelsleden in het kader van de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem vormen het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat ze zeer

terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt.

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.

Bij het doornemen van de onder punt 2 en 3 gevraagde interne communicatie stelt de beroepsinstantie vast dat ook deze communicatie overduidelijk valt onder toepassing van voormelde uitzonderingsgrond van artikel II.33,3° van het Bestuursdecreet. De hiervoor aangehaalde motivatie inzake de onder punt 1 gevraagde communicatie is ook integraal van toepassing op de onder punt 2 en 3 gevraagde communicatie.

Het beroep wordt wat deze communicatie betreft (punt 2 en 3 van het oorspronkelijk verzoek) dan ook ongegrond verklaard.”

IV. Samenvoeging

4. Anders dan de verzoekende partijen in hun laatste memorie menen, vereist een goede rechtsbedeling niet de samenvoeging van de huidige zaak met de zaak A. 243.004/X-18.841.

V. Vertrouwelijke stukken

5.1. De verwerende partij legt de correspondentie met de gemeente Schoten en de haar door de gemeente overgemaakte “interne communicatie” neer als vertrouwelijke stukken (respectievelijk stukken B.1 en B.2). Zij verzoekt om de vertrouwelijke behandeling ervan omdat het “de al dan niet openbaarmaking hiervan net het voorwerp van de discussie uitmaakt van voorliggende procedure”. Zij verwijst daarbij ook naar de geheimhouding van de beraadslagingen van de beroepsinstantie.

5.2. In de memorie van wederantwoord verzetten de verzoekende partijen zich tegen de gevraagde vertrouwelijkheid. Zij betogen dat zij de openbaarmaking vragen van documenten die in het bezit zijn van de gemeente. De omstandigheid dat deze documenten aan de beroepsinstantie zijn meegedeeld, is geen geldige reden voor de vertrouwelijke behandeling ervan.

6. De stukken B.1 en B.2, waarvan de vertrouwelijke behandeling wordt gevraagd, zijn door de verwerende partij afzonderlijk neergelegd; de vertrouwelijkheid ervan wordt uitdrukkelijk aangegeven en vermeld in de inventaris van het administratief dossier. De motieven voor die vraag worden weergegeven in de memorie van antwoord. Op formeel vlak belet derhalve niets om in te gaan op de gevraagde vertrouwelijke behandeling van die stukken. Voorts gaat het om stukken die precies het voorwerp van de discussie uitmaken en waarop het verzoek tot openbaarmaking betrekking heeft. De vertrouwelijke behandeling van de bedoelde stukken verhindert de Raad van State ten slotte niet om er acht op te slaan. Er zijn geen redenen om de vertrouwelijkheid te lichten.

VI. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

7.1. De verzoekende partijen voeren in een derde middel aan:

“Machtsoverschrijding en onwettige motieven, evenals schending van : (1) de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, (2) artikelen II.33 en II.50 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 [...], (3) het gezag van gewijsde van het arrest nr. 2023-039 van 9 maart 2023 van het Grondwettelijk Hof, (4) de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen [...], (5) de wet van 8 mei 2007 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie, gedaan te New York op 31 oktober 2003, en (6) het voormeld Verdrag van de VN tegen de corruptie”

7.2. Zij vatten het middel in hun verzoekschrift als volgt samen:

“De Beroepsinstantie verantwoordt haar weigering-beslissing nr. OVB-2024-196 o.m. als volgt:

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.

Bij het doornemen van de onder punt 2 en 3 gevraagde interne communicatie stelt de beroepsinstantie vast dat ook deze communicatie overduidelijk valt onder toepassing van voormelde uitzonderingsgrond van artikel II.33,3° van het Bestuursdecreet. De hiervoor aangehaalde motivatie inzake de onder punt 1 gevraagde communicatie is ook integraal van toepassing op de onder punt 2 en 3 gevraagde communicatie.

Het belang van de openbaarheid is evenwel wel gediend met de gevraagde openbaarmaking. De inzet van het dossier betreft trouwens ook een vals

document dat is aangewend tijdens het openbaar onderzoek om het territoriaal toepassingsgebied van het BPA Centrum Schoten schalks te wijzigen met de onregelmatige kwalificatie ‘Bestaande Juridische Toestand’, die op 25 april 2024 formeel is vastgesteld door de gemeenteraad van de Gemeente Schoten en ook nog de openbare orde betreft.”

7.3. De verzoekende partijen vragen om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 – hierna het Bestuursdecreet – niet de artikelen 10, 11, 13, 23 en 32 van de Grondwet, afzonderlijk genomen en in samenhang beschouwd met de wet van 8 mei 2007 houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties tegen de corruptie, gedaan te New York op 31 oktober 2003, en met het voormeld Verdrag van de VN tegen de corruptie, inzonderheid artikel 5 van dit Verdrag,

Doordat de waarborg-clausule dat ‘het belang van de openbaarheid primeert’, ingelast in de uitzonderingsclausule van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet (ten aanzien van de ‘interne communicatie’), uitgesloten is en niet van toepassing is als de aanvrager van de openbaarheid van bestuur – in een dossier van de voorlopige vaststelling van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (bepaald in artikel 2.2.18 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) waarbij het openbaar onderzoek is stopgezet ingevolge een onregelmatigheid die bestaat uit onjuiste vermeldingen inzake de bestaande juridische toestand van percelen, welke onregelmatigheid ook het verloop van de hangende rechtsgedingen nadelig kan beïnvloeden, – expliciet heeft opgeworpen (bij de Beroepsinstantie) dat het belang van de openbaarheid van de, door de Beroepsinstantie als ‘interne communicatie’ aangemerkte, documenten primeert omdat de gemeenschap via de gevraagde openbaarheid (1) enerzijds inzicht kan krijgen in alle verantwoordelijkheden van de gemeente bij het opmaken van een onregelmatig brondocument en de opname ervan in het onregelmatig voorlopig vastgestelde gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan en (2) anderzijds kan bepalen hoe de Gemeente en het aangesteld extern studie bureau desgevallend hebben afgesproken of bepaald om de verantwoordelijkheid van de vastgestelde onregelmatigheid toe te kennen aan het studie bureau, zonder nadere toelichting.

In acht genomen dat artikel 5 van het VN-Verdrag tegen de corruptie van 31 oktober 2003 de nationale overheid verplicht tot het aannemen van een ‘doeltreffend en gecoördineerd beleid inzake de voorkoming van corruptie, door middel waarvan de deelname van de samenleving wordt gestimuleerd en waarin de beginselen van de rechtsstaat, van behoorlijk bestuur en goed beheer van de openbare goederen, van integriteit, van transparantie en van verantwoordelijkheid worden gehuldigd’, en dat voormelde gevraagde openbaarheid het beginsel van transparantie huldigt,

Tevens in acht genomen dat – met betrekking tot het voorschrift van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet – ‘In dat opzicht dient te worden onderstreept dat de administratieve transparantie bijdraagt tot het daadwerkelijke karakter van de uitoefening van het recht van beroep van de bestuurden voor de Raad van State of voor de justitiële gerechten’. (GwH nr. 2023-039, B.9.7)

En ten slotte ook in acht genomen dat de aanvrager van de openbaarheid van bestuur via het algemeen bestuurlijk toezicht niet kan bekomen dat de provinciegouverneur zich inlaat in een onderzoek van de procedure van de onregelmatige voorlopige vaststelling van een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan om kennis te nemen van alle documenten van dit dossier en de aanvrager dus vervolgens zo ook geen kennis kan krijgen van het onderzoeksdossier?”

8.1. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat de bestreden beslissing het door de uitzonderingsgrond beschermde belang tegenover het belang van de openbaarmaking *in concreto* heeft afgewogen. Het belang moet worden beoordeeld op het tijdstip van de aanvraag tot openbaarmaking. De verzoekende partijen lijken hun belang in hun openbaarheidsaanvraag van 29 juni 2024 niet toe te lichten. In hun bestuurlijk beroepsschrift stellen zij dat “het openbaar belang ook gediend is met de gevraagde openbaarmaking. De inzet van het dossier betreft immers ook een vals document dat is aangewend tijdens het openbaar onderzoek”. Wat de verzoekende partijen beogen, is de openbaarmaking van interne documenten. De verzoekende partijen beogen geen openbaar belang, zodat dit belang ook niet kan primeren. Voorts is de vermeende corruptie in hoofde van de verwerende partij geen element waarover de beroepscommissie uitspraak dient te doen. Zij dient enkel te oordelen over de vraag of de uitzonderingsgronden van het bestuursdecreet correct worden toegepast. Daarbij werd de afweging met het openbaar belang wel degelijk gemaakt. Artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet vereist niet dat de beroepsinstantie bijkomend motiveert waarom de openbaarmaking een efficiënt intern beleidsoverleg binnen de overheid zou schaden of het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen. De verwerende partij vervolgt dat de verzoekende partijen ten aanzien van de bestreden beslissing geen schending kunnen inroepen van bepalingen van het bedoelde VN-Verdrag.

Ondergeschikt merkt de verwerende partij op, niet in te zien welk document de verzoekende partijen trachten te bekomen. De beroepsinstantie kan zich enkel baseren op de documenten die haar door de overheidsinstantie zijn toegezonden. De verzoekende partijen stellen zonder enige concrete bewijsvoering dat de gemeente bij de opmaak van het gemeentelijk RUP bedrieglijk zou hebben opgetreden. Dit heeft met de huidige procedure evenwel geen uitstaans. De vaststelling van een onregelmatigheid in het openbaar onderzoek en een vergeten adviesaanvraag, hebben geleid tot de stopzetting van het openbaar onderzoek en tot een vraag door een gemeenteraadslid tijdens de gemeenteraadszitting van de gemeente Schoten van 20 juni 2024.

In de mate dat de verzoekende partijen naar het arrest 39/2023 van het Grondwettelijk Hof verwijzen, merkt de verwerende partij op dat noch de gemeente Schoten, noch de beroepsinstantie zich schuldig maken aan oneigenlijk gebruik van een uitzonderingsclausule. Ook lichten de verzoekende partijen nergens concreet toe hoe het gebruik van de uitzonderingsgrond voor interne communicatie het discriminatie- en gelijkheidsbeginsel of het recht op een menswaardig leven zou schenden. Wat de aangevoerde schending van de artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet betreft, voldoen de verzoekende partijen niet aan de stelplicht.

8.2. Wat de door de verzoekende partijen gesuggereerde prejudiciële vraag (randnummer 7.3) betreft, meent de verwerende partij dat het antwoord erop niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen. De verzoekende partijen zetten niet uiteen in welke mate artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet ongrondwettig zou zijn. Het lijkt er eerder op dat zij de concrete toepassing van de belangenafweging door zowel de gemeente als de beroepsinstantie bekritisieren. De verzoekende partijen kunnen de juistheid van de motivering betwisten, maar dit heeft *in se* niets te maken met de decretale omschrijving van de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet. In die zin gaat het hoogstens om een motiveringsgebrek van de belangenafweging in de bestreden beslissing, wat geenszins de ongrondwettigheid van het voormelde artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet impliceert. Ondergeschikt merkt de verwerende partij op dat het

niet aan het Grondwettelijk Hof toekomt om zelf de concrete belangenafweging te maken.

9.1. De verzoekende partijen betogen in hun memorie van wederantwoord dat de verwerende partij zowel artikel 32 van de Grondwet als het devolutief beroep schendt, waar zij betoogt dat het belang moet worden beoordeeld op het tijdstip van de aanvraag tot openbaarmaking. Krachtens artikel 32 van de Grondwet moeten de verzoekende partijen in beginsel geen blijk geven van een belang bij het verzoek om openbaarheid. Bovendien komt het aan de beroepsinstantie toe om bij de beoordeling van de toepasselijke uitzonderingsgrond tot belangenafweging over te gaan. Voorts is het niet de vraag of de verwerende partij kan verhelpen aan corruptie, maar wel of, in de hypothese van een geldige herkwalificatie tot interne communicatie, het belang van de openbaarheid primeert en de overheid derhalve tot openbaarmaking is verplicht. De beroepsinstantie moet daarbij de corruptie niet formeel vaststellen, maar moet bepalen of het belang van de openbaarheid primeert, in acht genomen de omstandigheid dat de verzoekende partijen onregelmatigheden bij de voorlopige vaststelling van het gemeentelijk RUP hebben aangevoerd. De verwerende partij bevestigt in haar memorie van antwoord dat de beroepsinstantie kennis had van de ruimere context waarin onregelmatigheden zijn vastgesteld. De loutere verklaring van de beroepsinstantie dat zij geen belang van de openbaarheid heeft vastgesteld, miskent de motiveringsplicht.

De verzoekende partijen vervolgen dat zij zich wel degelijk op ontvankelijke wijze op de schending van het VN-Verdrag tegen corruptie kunnen beroepen, en dat zij aannemelijk hebben gemaakt dat er ook corruptie is, minstens kan zijn. De vaststelling dat het studiebureau zijn opdracht is te buiten getreden, verantwoordt het beroep op de openbaarheid van bestuur om onregelmatigheden te duiden en op te helderen. De gevraagde overheidsinformatie valt wel degelijk binnen het toepassingsgebied van artikel 32 van de Grondwet.

9.2. Wat de door hen gesuggereerde prejudiciële vraag betreft (randnummer 7.3), stellen de verzoekende partijen dat geen enkel document de

stelling staat dat de gemeente samen met het studiebureau de openbaarheidsvraag heeft onderzocht. Eén zaak is te weten of dit het geval was, een andere zaak is te weten of de gemeente de documenten van het studiebureau aan de verzoekende partijen heeft bekendgemaakt. De weigering daarvan is precies de inzet van huidig dossier. De verzoekende partijen vragen aan het Grondwettelijk Hof geen concrete belangenafweging.

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. Ze moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (GwH 25 maart 1997, 17/97, overw. B.2.1 en 2.2, en GwH 15 september 2004, 150/2004, overw. 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, 90).

In de parlementaire voorbereiding wordt met betrekking tot de uitzonderingsgrond voor interne communicatie voorts 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, 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 (GwH 9 maart 2023, 39/2023, overw. 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 afgewezen worden 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, 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.

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.

VII. Onderzoeksmaatregelen

11.1. In hun laatste memorie vragen de verzoekende partijen om bij wijze van “onderzoeksmaatregel” aan de verwerende partij en de gemeente Schoten de neerlegging te bevelen van “alle bestuursdocumenten – inclusief alle akten, documenten en communicatie onder welke vorm ook (brief, verslag, nota, sms, emails, enz.) – betreffende de gegevens, vermeld in de e-mail van de gemeente Schoten dd. 24 juni 2024 (19 h 06)”, meer bepaald de gegevens betreffende:

- “- ‘(het) onderzoek in alle werkbestanden die werden opgemaakt’, en ‘alle werkbestanden’;
- ‘de definitieve contour van deze fase (die bevatte reeds de concrete aanduiding zoals beoogd in de documenten)’ en ‘de definitieve contour (zoals) vastgelegd in de startnota’.”

11.2. De verzoekende partijen voegen de e-mail van de gemeente Schoten van 24 juni 2024 als aanvullend stuk bij hun laatste memorie, en stellen hun vraag voor het eerst in dit procedurestuk. De vraag is laattijdig. Bovendien is de neerlegging van de gevraagde gegevens niet vereist om de oplossing van het geschil mogelijk te maken.

VIII. Verzoek om toepassing artikel 35/1 RvS-wet

12.1. De verzoekende partijen vragen in hun verzoekschrift om met toepassing van artikel 35/1 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State “te verduidelijken dat verweerder verzoekers initiële openbaarheid-aanvraag dd. 29 juni 2024, ingediend bij de gemeente Schoten, en hun beroepschrift dd. 9 augustus 2024 [...] geheel moet inwilligen en niet mag afwijzen op grond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet”.

12.2. Voormeld artikel 35/1 RvS-wet luidt:

“Op verzoek van één der partijen, ten laatste in de laatste memorie, verduidelijkt de afdeling bestuursrechtspraak in de motieven van haar arrest houdende nietigverklaring, de maatregelen die moeten worden genomen om de onwettigheid die heeft geleid tot deze nietigverklaring te verhelpen.”

12.3. De vernietiging brengt voor de verwerende partij mee dat zij terug over het bestuurlijke beroep tegen de weigering tot openbaarmaking van de gemeente Schoten dient te beslissen. Een nadere verduidelijking of maatregel is niet vereist. De vraag van de verzoekende partijen om de beroepsinstantie te bevelen hun vraag tot openbaarheid in te willigen, laat zich niet verenigen met de herwonnen discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de beroepsinstantie en wordt niet ingewilligd.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 27 september 2024 met referte OVB/2024/196, waarbij het beroepschrift dat namens J.G. en M.V. werd ingediend tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente Schoten van 18 juli 2024 ontvankelijk doch ongegrond wordt beschouwd.

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.

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

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

De griffier

De voorzitter

Karin Meerschaut

Jan Clement