

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 100
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2024/93

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

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

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

Voorafgaande procedure

Op 21 maart 2024 diende ■■■ een verzoek in bij de stad Lommel om hem mee te delen wie de milieuambtenaar vergezeld heeft toen hij ter plaatse ging kijken na een melding in 2023 van mogelijke verontreiniging door asbest.

Op 3 april 2024 weigerde de algemeen directeur van de stad Lommel in te gaan op deze vraag tot openbaarmaking.

Op 7 april 2024 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing d.d. 3 april 2024. Dit beroep werd geregistreerd op 8 april 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het aanvankelijk verzoek van verzoeker dateert van 21 maart 2024.

De in beroep aangevochten beslissing van 3 april 2024 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van verzoeker d.d. 7 april 2024 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Het beroep is bijgevolg tijdig ingediend en **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

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

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

1. Bestreden beslissing

In 2023 heeft een milieuambtenaar van de stad Lommel gereageerd op een melding m.b.t. mogelijk vervuiling door asbest. De milieuambtenaar is ter plaatse gaan kijken en heeft een raadgeving opgesteld voor de eigenaar van het huis, zijnde ■■■. In de voorliggende aanvraag tot openbaarheid van bestuur vraagt ■■■ wie de milieuambtenaar heeft vergezeld toen hij ter plaatse ging kijken.

De stad Lommel weigert mee te delen wie de milieuambtenaar vergezeld heeft toen hij ter plaatse ging kijken na een melding in 2023 van mogelijke verontreiniging door asbest.

De identiteit van de persoon die de milieuambtenaar heeft vergezeld kan volgens de stad Lommel niet worden vrijgegeven op basis van art. II.36, §1, lid 2, 1° Bestuursdecreet. Het bestuursdocument dat onderwerp is van deze aanvraag tot openbaarheid van bestuur, de raadgeving, is volgens de stad Lommel een document betreffende milieu-informatie. Het belang van de openbaarheid weegt niet op tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gezien het om persoonlijke gegevens, in casu de naam, gaat. De betreffende persoon heeft aangegeven niet in te stemmen met de openbaarmaking.

Volgens artikel II.34, 2° Bestuursdecreet wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, voor andere dan milieu-informatie een aanvraag tot openbaarmaking af als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Volgens artikel II.36, § 1, 1° Bestuursdecreet wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, de aanvraag tot openbaarmaking betreffende milieu-informatie af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

2. Inhoud van het beroepschrift

De beroeper uit de volgende grieven:

- de waarnemend algemeen directeur van de stad Lommel nam een besluit over een fictief verzoek: "De algemeen directeur weigert de inwilliging van de aanvraag d.d. 21 maart 2024 door ■■■ op basis van art. II.36, §1, lid 2, 1° Bestuursdecreet. Uit de e-mail van ■■■ d. d. 4 april 2024 (bijlage 2) zou moeten blijken dat de geweigerde informatie gevraagd zou zijn in de e-mail die ik op 21 maart 2024 overgemaakt heb aan Johan Claes (bijlage 4). Uit betreffende e-mail blijkt duidelijk dat het in casu een fictief verzoek betreft. De vraag in de e-mail van 21 maart jongstleden betrof niet de identiteit van de persoon die "de milieuambtenaar heeft vergezeld toen hij ter plaatse ging kijken." zoals ■■■ beweert. De vraag is ondubbelzinnig en beoogt de hulp van ■■■ in te roepen om deze informatie terug te vinden in de antwoorden die ik tot dan reeds van de stad Lommel had ontvangen. Dit kan onmogelijk geïnterpreteerd worden als een verzoek in het kader van de openbaarheid van het bestuur.

Het uitgangspunt van het bestreden besluit is duidelijk onjuist."

- Besluit niet correct ondertekend:

“De ondertekening van de besluiten van de algemeen directeur wordt geregeld door artikel 279, § 6 van het decreet over het lokaal bestuur van 22 december 2017: “De gemeenteraad bepaalt in het huishoudelijk reglement door wie en op welke wijze de andere stukken van de gemeente dan de stukken, vermeld in paragraaf 1 tot en met 5, worden ondertekend, en, als dat nodig wordt geacht, medeondertekend. Als de gemeenteraad die werkwijze niet vaststelt worden de stukken ondertekend door de burgemeester en medeondertekend door de algemeen directeur. [...]”.

Artikel 34 van het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad van de stad Lommel (bijlage 3) bevat volgende bepaling:

“§ 1. De reglementen, beslissingen, akten, brieven en alle andere stukken worden ondertekend zoals bepaald in artikel 279 tot 283 van het decreet over het lokaal bestuur.

§ 2. De stukken, die niet vermeld worden in artikel 279, §1 tot §3 en §5 van het decreet over het lokaal bestuur, worden ondertekend door de burgemeester en medeondertekend door de algemeen directeur. Zij kunnen deze bevoegdheid overdragen conform artikel 280 en artikel 283 van het decreet over het lokaal bestuur.”

Artikel 280 bepaalt dat de burgemeester zijn bevoegdheid tot ondertekening kan opdragen aan een of meer leden van het college van burgemeester en schepenen:

“De burgemeester kan zijn bevoegdheid tot ondertekening opdragen aan een of meer leden van het college van burgemeester en schepenen, tenzij de bevoegdheid betrekking heeft op de ondertekening van de notulen, vermeld in artikel 277. Hij doet dat schriftelijk via een informatiedrager naar keuze. Die opdracht kan op elk moment worden herroepen.

De schepen aan wie de opdracht is gegeven, vermeldt die opdracht bij zijn handtekening. [...]”.

Het besluit van de algemeen directeur (waarnemend) van de stad Lommel, ■■■, d.d. 2 april 2024 met referentie 2024_SEC_00102 werd niet ondertekend door de burgemeester, noch in opdracht door een schepen. Het besluit is derhalve nietig.”

- Onjuiste motivering van het besluit:

“De motivering van het besluit van de algemeen directeur (waarnemend) van de stad Lommel, ■■■, d. d. 2 april 2024 met referentie 2024_SEC_00102, is volledig onjuist. Ik herneem hier de bestreden motivering:

“De milieuambtenaar werd vergezeld door een andere persoon tijdens het bekijken van het onderwerp van de melding. De identiteit van de persoon die de milieuambtenaar heeft vergezeld kan niet worden vrijgegeven op basis van art. II.36, §1, lid 2, 1° Bestuursdecreet. Het bestuursdocument dat onderwerp is van deze aanvraag tot openbaarheid van bestuur, de raadgeving, is een document betreffende milieuinformatie. Het belang van de openbaarheid weegt niet op tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gezien het om persoonlijke gegevens, in casu de naam, gaat. De betreffende persoon heeft aangegeven niet in te stemmen met de openbaarmaking.”

De identiteit van de persoon die samen met ■■■ de vaststellingen heeft gedaan die aan de basis liggen van de betreffende raadgeving kan niet beschermd worden door de uitzonderingsgronden van het bestuursdecreet. De betreffende persoon treedt bij de vaststelling duidelijk op als een domeindeskundige (“sapiteur”). Er is geen enkele andere legitieme reden waarom ■■■ zich heeft laten bijstaan door een derde. Een deskundige kan bezwaarlijk een verwachting van anonimiteit hebben. Ik heb het recht de kwalificaties van de deskundige te kunnen controleren. Het is ook van primordiaal belang dat er ten aanzien van de deskundige geen enkele schijn van partijdigheid bestaat. Bijgevolg kan de identiteit van de deskundige niet achtergehouden worden voor de betrokken partijen. (Beroep_PVDB_07042024 bladzijde 3 van 3)

Ik begrijp waarom de stad Lommel de identiteit van de deskundige wil verbergen. ■■■ heeft in de raadgeving immers niet vermeld dat hij zich heeft laten bijstaan. Ook later heeft hij nooit aangegeven dat hij zich bij de vaststelling heeft laten bijstaan door een deskundige. Dergelijke vormfout in en raadgeving is natuurlijk bijzonder kwalijk, en doet vermoeden dat de motieven voor het opstellen van de raadgeving geenszins legitiem zijn.

Zelfs indien de persoon die ■■■ tijdens het plaatsbezoek vergezelde geen domeindeskundige was, quod non, weegt het belang dat ik heb bij kennen van de identiteit van deze persoon wel degelijk op tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer waarop de algemeen directeur, Kelly Linsen, zich beroept. Het is op zijn minst merkwaardig dat ■■■ niet in staat was om het plaatsbezoek uit te voeren zonder bijstand. Wat was de functie van deze persoon?

De verdachte van het milieurisico werd niet uitgenodigd om aanwezig te zijn bij het plaatsbezoek. Het is dan ook ondenkbaar dat het de melder van het risico was die ■■■ tijdens het plaatsbezoek vergezelde. Dat zou een schaduw werpen op de onpartijdigheid van de bevoegde ambtenaar. Als er een schijn van partijdigheid zou bestaan, heb ik er alle belang bij dit te weten, zodat ik een procedure kan starten tegen ■■■ om te proberen machtsmisbruik en misbruik van een openbaar ambt te bewijzen”.

De beroeper besluit als volgt:

“In hoofdorde verzoek ik u op basis van bovenstaande argumentatie de stad Lommel te bevelen de identiteit van de deskundige die ■■■ heeft bijgestaan bij, en tijdens, het plaatsbezoek in functie van raadgeving 2023/0023/HM-JH (bijlage 5), vrij te geven.

Ondergeschikt verzoek ik u het besluit van de algemeen directeur (waarnemend) van de stad Lommel, ■■■, d. d. 2 april 2024 met referentie 2024_SEC_00102, te vernietigen.”

3. Standpunt van de stad Lommel

3.1 context van het openbaarheidsverzoek

Op 9 april 2024 contacteerde de beroepsinstantie de stad Lommel voor toelichting bij de bestreden beslissing. Op 16 april 2024 deelde de stad Lommel mee dat de milieutoezichthouder van de stad Lommel in 2023 een melding kreeg van een bezorgde inwoner over mogelijk asbest in het dak van een gebouw.

Op basis van deze melding is de milieutoezichthouder ter plaatse geweest om het gebouw te bekijken. Op basis van de melding en het plaatsbezoek werd er een raadgeving opgesteld op grond van art. 16.3.22 decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid (referentie 2023/0023/HM-LH).

Op 25 juli 2023 heeft ■■■ een aanvraag tot openbaarheid ingediend bij de milieutoezichthouder om documenten over de raadgeving, de melding alsook de identiteit van de melder en de identiteit van alle betrokken diensten en personen mee te delen. De algemeen directeur besliste op 7 augustus 2023 dat de aanvraag gedeeltelijk kan worden ingewilligd. De identiteit van de personen werd op basis van art. II.36, § 1, 1^o Bestuursdecreet niet vrijgegeven; de melder had eveneens aangegeven dat zijn identiteit niet mag worden vrijgegeven. Deze beslissing van de algemeen directeur werd op 28 augustus 2023 gedeeld met ■■■.

■■■ heeft tegen deze beslissing beroep ingesteld. In de uitspraak OVB 2023/261 heeft de beroepsinstantie geoordeeld dat de identiteit van de melder niet mag worden vrijgegeven op basis van art. II, 36, § 1, 1^o Bestuursdecreet.

Ondanks de uitspraak van dit beroep blijft ■■■ tot op heden navraag doen over de identiteit van de melder en bijkomende vragen stellen over de loutere adviesverlening. Er werd getracht de conversatie af te ronden aangezien er op alle vragen een antwoord werd geboden. Op 13 oktober 2023 werd er doorverwezen naar het klachtenformulier.

Op 18 oktober 2023 schreef ■■■ een antwoord dat door het klantencontactcentrum van de stad Lommel verkeerdelijk werd opgenomen als een klacht. In deze e-mail vraagt ■■■ tevens: “Werd u tijdens de vaststelling die aan de basis ligt van de raadgeving door iemand vergezeld?”. Deze vraag werd in opeenvolgende e-mails steeds herhaald. De klachtenambtenaar was niet de hoogte van de aanleiding van deze klacht en heeft naar zijn beste vermogen geprobeerd om te antwoorden, aldus de stad Lommel.

Uiteindelijk werd de ambtenaar bevoegd voor de behandeling van aanvragen tot openbaarheid van bestuur op de hoogte gebracht. Het is de interne procedure van stad Lommel dat alle verzoeken tot inzage, uitleg of afschrift over een bestuursdocument worden doorgestuurd naar deze ambtenaar met als e-mailadres openbaarheid@lommel.be. Bovenstaande aanvraag van ■■■ werd opgenomen als een aanvraag tot openbaarheid van bestuur op 26 maart 2024. Op 3 april 2024 oordeelde de algemeen directeur dat de naam van de 'vergezeld persoon' niet kan worden meegedeeld. Hierop antwoordde ■■■ dat hij geen verzoek tot openbaarheid van bestuur heeft willen indienen en dat dit "een bewuste strategie is in een poging om onfrisse praktijken verborgen te houden".

In deze context heeft ■■■ het huidige beroep ingesteld, aldus de stad Lommel.

3.2 Duiding bij aangehaalde argumenten van ■■■

- "De beslissing d.d. 2 april 2024 is een fictief verzoek":

Volgens de stad Lommel heeft ■■■ in e-mails vanaf 18 oktober 2023 tot 21 maart 2024 aan de klachtenambtenaar en milieutoezichthouder de vraag herhaald of iemand de milieutoezichthouder heeft vergezeld tijdens het plaatsbezoek en dus het opstellen van de raadgeving.

Op basis van artikel II.31, lid 1 Bestuursdecreet is de stad Lommel verplicht om aan iedereen die erom verzoekt, uitleg te verschaffen over een bestuursdocument in het bezit is van stad Lommel. Het bestuursdocument in kwestie gaat over de raadgeving met als referentienummer 2023/0023/HM-LH. Aangezien ■■■ vraagt of iemand de milieutoezichthouder heeft vergezeld tijdens het plaatsbezoek, en dus tijdens het opstellen van de raadgeving, werd deze vraag opgenomen als een aanvraag tot uitleg over een bestuursdocument. Deze informatie over de identiteit was niet beschikbaar in eerder mailverkeer wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Bijkomend geeft ■■■ in zijn e-mail van 21 maart 2024 aan dat het voldoende zou moeten zijn om zijn verzoek tot openbaarheid bij de klachtenambtenaar kenbaar te maken, opdat er een procedure tot openbaarheid van bestuur kan worden opgestart, aldus de stad Lommel.

- "Het besluit werd niet correct ondertekend":

De besluiten van de algemeen directeur worden momenteel enkel ondertekend door de algemeen directeur en niet door de burgemeester. In het huishoudelijk reglement wordt volgens de stad Lommel niet vermeld dat de besluiten van de algemeen directeur enkel door de algemeen directeur worden ondertekend.

- "Onjuiste motivering van het besluit":

■■■ haalt in zijn verzoekschrift tot hoger beroep aan dat de milieutoezichthouder zich liet bijstaan door een 'domeindeskundige' en dat stad Lommel zijn identiteit niet wil vrijgeven 'om vormfouten van de raadgeving te verbergen'.

In het mailverkeer tussen de administratie en ■■■ wordt volgens de stad Lommel nergens aangehaald dat de persoon die de milieutoezichthouder vergezeld tijdens het plaatsbezoek een domeindeskundige betreft. ■■■ heeft enkel de vraag gesteld wie de persoon is die de milieutoezichthouder heeft vergezeld tijdens het plaatsbezoek.

De administratie van Lommel blijft bij het standpunt dat de identiteit van de persoon die de milieutoezichthouder heeft vergezeld niet kan worden vrijgegeven op basis van art. II.36, §1, lid 2, 1° Bestuursdecreet. Het belang van de openbaarheid weegt niet op tegen de bescherming van de persoonlijke levenssfeer gezien het om persoonlijke gegevens, in casu de naam, gaat. De betreffende persoon heeft aangegeven niet in te stemmen met de openbaarmaking. Het vrijgeven van de persoonsgegevens zou een inbreuk vormen op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

■■■ heeft meerdere malen gevraagd om de identiteit van de melder te delen. Deze aanvragen werden steeds geweigerd op basis van artikel II.34, 2° en II.36, §1, lid 2, 1° Bestuursdecreet en nogmaals bevestigd in de

uitspraak van beroepsinstantie in dossier OVB 2023/261. De stad Lommel blijft bij dit standpunt, zo wordt er besloten.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Het onderzoek van de beroepsinstantie naar de gegrondheid van het beroep strekt ertoe om na te gaan of de stad Lommel al dan niet terecht weigerde om mee te delen wie tijdens het plaatsbezoek de milieutoezichthouder vergezelde (i.e. het onderdeel van het beroep waarin de beroeper de onjuiste motivering inroept voor de weigering tot openbaarmaking).

De beroepsinstantie verwijst hiervoor naar haar eerdere beslissing d.d. 25 oktober 2023 met als kenmerk OVB/2023/261.

De verzoeker mocht per aangetekende zending een raadgeving op grond van art. 16.3.22 van het decreet algemene bepalingen inzake milieubeleid d.d. 19 juli 2023 ontvangen (referentie Stad Lommel 2023/0023/HM-LH).

De verzoeker verzocht op 25 juli 2023 de milieutoezichthouder van de stad Lommel een afschrift te verkrijgen van het volledige dossier dat aan de basis ligt van deze raadgeving, inclusief de inhoud van de melding en de identiteit van de melder.

Het huidige beroep heeft betrekking op de weigering tot mededeling van wie de milieutoezichthouder vergezelde tijdens het plaatsbezoek. Ook deze informatie kan volgens de stad Lommel niet worden vrijgegeven wegens de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de identiteit van de persoon die de milieutoezichthouder vergezelde op zich niet te beschouwen is als milieu-informatie.

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58). Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen.

Dergelijke informatie (persoonsgegevens van natuurlijke personen) behoort ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkenen. Het vrijgeven hiervan zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die personen. Het privéleven

vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61). Het openbaar maken van deze informatie heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is van oordeel dat de openbaarmaking van gevraagde gegevens afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat deze gegevens dan ook moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

De stad Lommel stelt dat ze aan de betrokkende vroeg of deze alsnog kan instemmen met de openbaarmaking van de betreffende melding, maar laatstgenoemde deelde ook deze keer mee dit te weigeren.

De beroepsinstantie acht het overbodig om in te gaan op de overige bezwaren van de beroeper zoals deze geuit worden in diens beroepschrift aangezien deze niet tot een ander oordeel over de gegrondheid van het beroep kunnen leiden.

Om deze redenen wordt het beroep als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 7 april tegen de weigeringsbeslissing van de stad Lommel om mee te delen wie de milieuambtenaar vergezeld heeft toen hij ter plaatse ging kijken na een melding in 2023 van een mogelijke verontreiniging door asbest wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 6 mei 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter