

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/2024/130

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 8 april 2024 diende ■■■ (hierna: verzoeker), een verzoek in bij de gemeente Lochristi om een afschrift te krijgen van het verslag van het onderzoek ter plaatse te ■■■, verricht door de handhavingsambtenaar naar aanleiding van de door verzoeker per mail van 19/7/2023 gemelde klachten.

Nadat de gemeente Lochristi meldde dat er geen verslag beschikbaar was, vroeg verzoeker op 25 april 2024 een afschrift van het volledig dossier en specifiek de interne communicatie tussen de gemeente Lochristi en Veneco, de intercommunale die het handavingsdossier beheert.

Op 8 mei 2024 weigerde de gemeente Lochristi het verzoek in te willigen.

Op 27 mei 2024 diende verzoeker beroep in tegen deze beslissing. Dit beroep werd op 28 mei 2024 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Op 27 juni 2024 werd de beslissingstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot vijfenveertig kalenderdagen conform artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het openbaarheidsverzoek dateert van 25 april 2024.

De bestreden beslissing van de gemeente Lochristi dateert van 8 mei 2024 en maakt melding van de beroepstermijn en –modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna vermeld als: Bestuursdecreet).

Het op 27 mei 2024 ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **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

De bestreden beslissing d.d. 8 mei 2024 wees het verzoek af. Een afschrift van de interne communicatie tussen de gemeente Lochristi en Veneco werd geweigerd, gezien het belang van de openbaarheid in casu niet primeert.

2. Inhoud van het beroepschrift

Beroeper wenst na te gaan of zijn klachten betreffende het bedrijf gelegen te ■■■ ernstig worden opgevolgd en in welke mate het bedrijf naar aanleiding van zijn klachten dd. 19 juli 2023 werd gecontroleerd.

3. Standpunt van de gemeente Lochristi

Teneinde met volle kennis van zaken te kunnen oordelen over het ingestelde beroep, heeft de beroepsinstantie de gemeente Lochristi gevraagd om meer duiding te geven bij dit dossier en de geweigerde documenten uit het dossier te bezorgen.

Bij mailbericht van 6 juni 2024 bezorgde de gemeente de nodige toelichting alsook de geweigerde stukken aan de beroepsinstantie. De gemeente handhaaft haar standpunt. De communicatie tussen de gemeente Lochristi en Veneco in het kader van dit dossier wordt afgewezen op grond van artikel II.33 §1, 3^o van het Bestuursdecreet.

Voor wat betreft de overige documenten beroept de gemeente zich op de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, 9^o van het Bestuursdecreet. Om de noodzakelijke vertrouwelijkheid, eigen aan administratieve handhaving te beschermen en om de administratieve handhaving steeds in een serene sfeer te kunnen laten verlopen, is de gemeente van oordeel dat de geheimhouding van deze documenten noodzakelijk is voor een effectief of efficiënt overheidsoptreden.

4. Standpunt van de beroepsinstantie

Onderdeel 1 : interne communicatie

Wat betreft het mailverkeer tussen Veneco en de gemeente Lochristi is de beroepsinstantie van oordeel dat deze communicatie te beschouwen is als interne communicatie zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie heeft kennis kunnen nemen van de betrokken mailcommunicatie en beaamt het standpunt van de gemeente dat in casu toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsgrond, zoals vermeld in 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 terecht komt, 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 tussen de gemeente en Veneco gevoerde communicatie inzake de handhaving van ■ interne communicatie is, zoals bedoeld in de zin van art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Dergelijk intern mailverkeer is duidelijk niet bestemd om buiten de muren van de gemeente terecht te komen en kadert in de voorbereiding van een standpuntbepaling van de gemeente Lochristi.

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 mailwisseling. 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 voorliggend geval gaat het om interne mailwisseling die alleen betrekking heeft op de manier waarop het dossier wordt opgevolgd en hoe de standpuntbepaling binnen de gemeente en Veneco is tot stand gekomen. De openbaarmaking van deze interne communicatie is in casu niet van algemeen belang. In casu is de beroepsinstantie dan ook van oordeel dat het belang en de noodzaak om de vrijheid van gedachten van degenen van wie de betrokken correspondentie afkomstig is en de vrije uitwisseling van standpunten te beschermen zwaarder doorweegt.

Daarom is de beroepsinstantie van oordeel dat de opgevraagde interne communicatie tussen de verschillende bij het dossier betrokken diensten bij de gemeente Lochristi en Veneco niet kan worden openbaar gemaakt in toepassing van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Het beroep is op dit punt dan ook **ongegron**d.

Onderdeel 2 : de communicatie met de eigenaar van ■ en de aanmaning

De gemeente Lochristi roept artikel II.36,§1, 9° van het Bestuursdecreet in tegen de openbaarmaking van de overige documenten uit het dossier, meer bepaald mails en een aanmaning gericht aan de eigenaar van het bedrijf gelegen te [REDACTED].

Voormeld artikel bepaalt dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking afwijst, indien ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de vertrouwelijkheid van het handelen van die instantie, als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving.

De decreetgever heeft doelbewust voor een ruim begrip gekozen aangezien "administratieve handhaving" niet alleen het administratief toezicht op de naleving van de regelgeving omvat, maar ook het opleggen en uitvoeren van sancties. Dat begrip beperkt zich bovendien niet tot de overheidstaken die in concrete dossiers uitgevoerd worden. Ook overkoepelende beleidsvorming inzake handhaving, de uitwerking van handhavingsmethodes, het overleg met en de afstemming op acties van andere handhavingfactoren zoals parketten, federale en lokale politie en lokale administratieve handhavers, kunnen onder de uitzonderingsgrond vallen. De Memorie van Toelichting bij het ontwerp van Bestuursdecreet vermeldt in dit verband o.a. het volgende: "(...) Daarentegen zullen documenten die opgesteld worden ter voorbereiding van gerichte, onaangekondigde controles of reactieve inspecties (dit wil zeggen controles ten gevolge van bijvoorbeeld klachten of voorvallen of op verzoek van parketten) vertrouwelijk zijn indien de geheimhouding ervan noodzakelijk is om de controle effectief te laten verlopen."

Deze uitzondering op de openbaarheid van bestuur vormt evenwel een relatieve uitzonderingsgrond. Dus moet worden onderzocht of de openbaarmaking het beschermde belang – de administratieve handhaving – schaadt. Als er belangenschade is, moet het te beschermen belang vervolgens worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarmaking mag enkel worden bevolen als daarmee een algemeen belang wordt gediend dat zwaarder doorweegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang.

Er moet in casu worden opgemerkt dat er na de aanmaning nog een proces-verbaal kan volgen, eventueel een vervolging van het parket. Om dit alles in een serene sfeer te kunnen laten verlopen en om de rechten van de verdediging van de betrokken partijen te garanderen, dient de communicatie met de eigenaar waaronder de aanmaning dan ook te worden afgeschermd in het kader van de vertrouwelijkheid van de administratieve handhaving.

Bovendien is de openbaarmaking van deze bestuursdocumenten niet van algemeen belang. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, tweede lid, 9° Bestuursdecreet in casu van toepassing.

Onderdeel 3 : het verslag van de vaststellingen bij plaatsbezoek dd. 12/9/2023

In haar toelichting bevestigt de gemeente Lochristi nogmaals uitdrukkelijk dat er geen verslag bestaat van het plaatsbezoek dd. 12/09/2023 naar aanleiding van de door beroeper per mail van 19/7/2023 geuite klachten.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd werd op een drager.

In casu kan de beroepsinstantie, aan de hand van de door de gemeente verstrekte informatie, niet anders oordelen dan dat de gemeente Lochristi niet in het bezit is van de door verzoeker opgevraagde verslag. Daar kan dan ook geen afschrift van verleend worden.

Wat dit onderdeel betreft moet het beroep dan ook als **ongegron**d worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift d.d. 27 mei 2024 van ■■■ tegen de beslissing van de gemeente Lochristi d.d. 8 mei 2024 is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 10 juli 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter