

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II-laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2025/115

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 25 februari 2025 diende ■■■ een verzoek in bij de gemeente Zwalm om in het kader van openbaarheid van bestuur een aantal documenten ter beschikking te stellen met betrekking tot het regulier uitvoeren van een omgevingsvergunning ■■■.

Op 11 maart 2025 weigerde de gemeente Zwalm om een afschrift te verlenen van alle verslagen en rapporten die ■■■ heeft opgesteld aangaande zijn uitgevoerde controles op de reeds uitgevoerde werken in het kader van een handhavingstraject (omgevingsvergunning ■■■).

Op 6 april 2025 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen deze weigeringsbeslissing d.d. 11 maart 2025. Dit beroep werd geregistreerd op 7 april 2025.

Op 2 mei 2025 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet de beroepstermijn van dertig kalenderdagen verlengd tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 25 februari 2025.

De in beroep aangevochten beslissing van de gemeente Zwalm d.d. 11 maart 2025 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. 6 april 2025 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 en inhoud van het beroepschrift.

In het kader van openbaarheid van bestuur vroeg de verzoeker om alle verslagen en rapporten die ■■■ (gemeentelijk handhavingsambtenaar) heeft opgesteld aangaande zijn uitgevoerde controles op de reeds uitgevoerde werken kaderend in de aanleg van een parking bij voetbalclub SK Munkzwalm en de vermeende niet-naleving van de verleende omgevingsvergunning. Voor dergelijke werken gaan er ook op regelmatige basis werfvergaderingen door waarop de reeds uitgevoerde werken, alsook de plannings van de nog uit te voeren werken worden besproken met alle actoren zoals de bouwheer, de uitvoerder, de gemeente of haar gemachtigde, in dit geval ■■■.

De gemeente Zwalm deelde mee dat deze aanvraag betrekking heeft op de openbaarmaking van bestuursdocumenten in verband met milieu-informatie die nog niet af en niet volledig zijn.

Principieel en om de mogelijkheid van een gerechtelijk vervolgetraject te kunnen openlaten stelt de gemeente Zwalm de verzoeker niet in detail te kunnen informeren over de vaststellingen die werden gedaan in het kader van omgevingshandhaving. Dit zijn bestuurshandelingen en/of bestuursdocumenten die een vertrouwelijk karakter vereisen in het kader van een eventuele strafvordering.

De beroeper gaat hiermee niet akkoord en stelt te weten dat het mandaat van de intergemeentelijk omgevingsambtenaar niet verlengd werd en dat de taak van de ambtenaar (bij Solva) dus ook niet wordt verdergezet. Daarom lijkt het de beroeper sterk dat deze zijn documenten niet heeft afgewerkt alvorens zijn taak te beëindigen.

Ook stelt de gemeente dat ze de inhoud niet kunnen vrijgeven omwille van de mogelijkheid om een gerechtelijke vervolprocedure te kunnen instellen. Indien de gemeente een strafrechtelijke klacht meent te moeten indienen tegen de handhaving van de omgevingsambtenaar of tegen de bouwheer dan had men deze volgens de beroeper al lang moeten instellen, zeker omdat de beroeper vaststelt dat de geldende omgevingsvergunning niet wordt nageleefd.

De beroeper besluit: *“Ofwel is er een lopende gerechtelijke procedure en begrijpen wij dat er bepaalde zaken niet kunnen gedeeld worden, ofwel is er geen strafrechtelijke procedure en dient men de documenten te delen.”*

2. Standpunt van de gemeente Zwalm

Op 7 april 2025 contacteerde de beroepsinstantie de gemeente Zwalm voor toelichting bij de bestreden beslissing.

Op 14 april 2025 deelde de gemeente mee dat er geen documenten bezorgd werden aan de beroeper:

“Er is meermaals mondeling overleg geweest met vertegenwoordigers van de bouwheer (SK Munkzwalm). De uitvoering van de werken werden opgevolgd door verbalisant ruimtelijke ordening, [REDACTED]. De VMM werd door [REDACTED] op de hoogte gebracht van de start der werken met als doel dat ze de opvolging kunnen doen van de door hen opgestelde vergunningsvoorwaarden. Er werd door [REDACTED] een aanmaning verzonden.

Aangezien de uitvoering van de werken en vooral de uitvoering van een aantal vergunningsvoorwaarden lang op zich laat wachten, overweegt [REDACTED] om bij wijze van PV met herstellvordering en/of door het opstellen van een bestuurlijke maatregel het handhavingstraject verder te zetten.

In deze omstandigheden is het niet wenselijk om alle informatie reeds over te maken aan [REDACTED] en dit om onderstaande redenen:

Omdat de aanvraag betrekking heeft op de openbaarmaking van bestuursdocumenten in verband met milieu-informatie die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie (bestuurlijke handhaving) zijn opgesteld en waarvan het vertrouwelijk karakter aldus te bewaren is, kan het verzoek op grond van artikel II.36. § 1, eerste lid, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 momenteel niet worden ingewilligd.

Bovendien is deze beslissing om het verzoek tot openbaarmaking te weigeren gegrond op artikel 27 § 1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie, omdat het publiek belang tot openbaarmaking geenszins opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van sanctioneerbare feiten (strafrechtelijk of bestuursrechtelijk), waarvan de actuele openbaarmaking een eventueel handhavingsonderzoek kan schaden (Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36).

Er was meermaals mondeling telefonisch overleg met [REDACTED] waarbij de nodige toelichting werd gegeven.

De intergemeentelijke handhavingsmedewerker van SOLVA, [REDACTED], heeft als verbalisant ruimtelijke ordening aanmaningen opgemaakt. Tijdens de uitvoering van de werken werden door [REDACTED] een aantal controles uitgevoerd en mondelinge raadgevingen gegeven en aanpassingen gevraagd. Het handhavingstraject is nog lopende.”

De gemeente weerlegt tenslotte de bewering van de beroepsindiener dat het mandaat van de intergemeentelijk omgevingsambtenaar niet verlengd zou zijn en dat de taak van de ambtenaar bij Solva dus ook niet wordt verdergezet. Het mandaat van de intergemeentelijke handhaver werd nooit stopgezet en loopt gewoon verder, aldus de gemeente.

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Omdat de gemeente Zwalm aanvankelijk geen enkel stuk ter beoordeling overmaakte aan de beroepsinstantie, stuurde de beroepsinstantie hiertoe op 25 april 2025 nogmaals een verzoek.

Op 5 mei 2025 deelde de gemeente Zwalm afschriften van de betreffende documenten mee. Het gaat om een e-mail gericht aan de VMM op 23 juni 2023 en de schriftelijke aanmaning van de handhavingsambtenaar van 28 juli 2023. Er was communicatie met betrekking tot de planning (bij e-mail d.d. 28 september 2023 en 11 oktober 2023) en communicatie met betrekking tot de start van fase 2 (e-mail 20 januari 2024 en 21 januari 2025).

Het komt nu aan de beroepsinstantie toe om deze bestuursdocumenten te beoordelen.

De beroepsinstantie kon vaststellen dat de inhoud van de aanmaning en de bijhorende documenten betrekking hebben op waterinfiltratie bij de aanleg van een parking en daarom kan er gesteld worden dat de betreffende bestuursdocumenten als milieu-informatie in de zin van artikel 1.4, 11° van het Bestuursdecreet kunnen worden beschouwd.

De gemeente Zwalm beroept zich voor de weigering vooreerst op artikel 11.36, §1, tweede lid, 3° van het Bestuursdecreet. Op grond van deze bepaling dient de aanvraag tot openbaarmaking afgewezen te worden indien men van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen het vertrouwelijk karakter van bestuursdocumenten die uitsluitend ten behoeve van de strafvordering of de vordering van een administratieve sanctie werden opgesteld. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting (Parl.St. VI.Parl 2017-18 nr. 1656/1, 59) belet deze bepaling dat bestuursdocumenten die uitsluitend werden opgesteld ten behoeve van de strafvordering, worden vrijgegeven om het goede verloop van het strafonderzoek, de rechten van verdediging en het vermoeden van onschuld te vrijwaren. Deze uitzonderingsgrond is aldus van toepassing indien het vrijgeven van de gevraagde bestuursdocumenten schade toebrengt aan het opsporen en vervolgen van strafbare feiten of de rechten van verdediging in het gedrang brengt.

Uit de informatie die de beroepsinstantie ontvangen heeft blijkt niet dat de opgevraagde stukken (reeds) deel uitmaken van enig opgesteld proces-verbaal dat al zou overmaakt zijn aan de bevoegde diensten van het Parket. Enkel wanneer de gegeven aanmaning niet zou worden opgevolgd, kan er overgaan worden tot het opstellen van een PV waardoor de aanmaning automatisch deel gaat uitmaken van de strafklacht. Momenteel werd er echter nog geen proces-verbaal opgesteld.

Om voormelde reden is de beroepsinstantie dan ook van oordeel dat momenteel artikel 11.36, §1, tweede lid, 3° van het Bestuursdecreet onterecht werd ingeroepen door de gemeente Zwalm. De beroepsinstantie stelt vast dat de aanmaning aan de overtreder nog de mogelijkheid biedt om zich in regel te stellen. Om die reden is deze aanmaning niet "uitsluitend" ten behoeve van de strafvordering opgesteld, en evenmin uitsluitend ten behoeve van de vordering van een administratieve sanctie.

De beroepsinstantie is van oordeel dat de afscherming van de documenten aangaande de aanmaning wel aangewezen is in het licht van de vertrouwelijkheid die noodzakelijk is voor de administratieve handhaving, in toepassing van artikel 11.36, §1, tweede lid, 9° Bestuursdecreet. De geheimhouding van de opgevraagde documenten is in casu noodzakelijk voor een effectief of efficiënt overheidsoptreden. Dit moet gelezen worden in samenhang met de bepaling van artikel 6.2.3 6, § 1 en § 2 van de VCRO, op grond waarvan toezichthouders bij de uitoefening van hun toezichtopdracht, als zij een inbreuk op de ruimtelijke ordeningsregelgeving vaststellen, de vermoedelijke overtreder en eventuele andere betrokkenen aanmanen om de nodige maatregelen te nemen om deze inbreuk of dat stedenbouwkundig misdrijf te beëindigen, de gevolgen ervan geheel of gedeeltelijk ongedaan te maken of een herhaling ervan te voorkomen. Er moet in casu worden opgemerkt dat er na de aanmaning nog een proces-verbaal kan volgen en eventueel een

vervolgving 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, dienen documenten inzake de aanmaning dan ook te worden afgeschermd in het kader van de vertrouwelijkheid van de administratieve handhaving. Bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de uitzonderingsgrond van artikel II.36, §1, tweede lid, 9° Bestuursdecreet in casu van toepassing is op de aanmaning van 28 juli 2023.

Er kan tevens gewezen worden op de toepassing van de uitzonderingsgrond bepaald in artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Deze bepaling voorziet dat een vraag tot openbaarmaking afgewezen wordt als het publiek belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolgving van sanctioneerbare feiten. Deze uitzondering geldt ook voor de niet-federale overheden omdat zij verband houdt met de strafvervolgving, die met uitzondering van de bevoegdheden die artikel 11 en 11bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de Gemeenschappen en de Gewesten hebben toegekend, een federale bevoegdheid blijft. In bovenvermelde wet worden met “sanctioneerbare feiten” de strafrechtelijk beteugelde feiten bedoeld, evenals de feiten die onderworpen zijn aan een administratieve sanctie met inbegrip van de disciplinaire maatregelen. Onder deze uitzonderingsgrond kunnen bijvoorbeeld ook de documenten vallen die nog niet gelinkt zijn aan een lopend gerechtelijk onderzoek, maar waarvan de openbaarmaking het onderzoek eventueel kan schaden (Parl.St. Kamer 2005-2006, nr. 51, 2511/001, 36).

In arrest nr. 225.549 van 21 november 2013 stelde de Raad van State vast dat ingevolge artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 een aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen als het publiek belang van de openbaarmaking niet opweegt tegen de bescherming van één van de in die bepaling genoemde belangen, waaronder de opsporing of vervolgving van sanctioneerbare feiten. De Raad oordeelt vervolgens dat bij het onderzoek of één van deze uitzonderingsgronden opwegen tegen het publiek belang van openbaarmaking, het bestuur beschikt over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid en dat de afweging moet gebeuren op een relatieve manier. Dit betekent dat een dubbele controle moet worden doorgevoerd. Er moet enerzijds worden nagegaan of de openbaarmaking schade berokkent aan het beschermde belang en anderzijds of het publiek belang van de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan het beschermde belang.

De beroepsinstantie is van oordeel dat een openbaarmaking van de vermelde mailcorrespondentie met bijlagen aangaande de te ondernemen stappen of de planning ingevolge de aanmaning, alsook de voorgaande raadgevingen (mail van ■■■ dd. 18 juli 2023) en de aan de aanmaning voorafgaande correspondentie die ■■■ voerde met de VMM en Aquafin van die aard is dat het afbreuk zou doen aan de “opsporing of vervolgving van sanctioneerbare feiten”. Uit de toelichting door de gemeente Zwalm blijkt immers dat het nog mogelijk is dat er tot strafvervolgving moet worden overgegaan indien de overtreder aan de aanmaning geen of onvoldoende gevolg geeft. In beginsel is een strafrechtelijke vervolgving nog mogelijk, tenzij de procureur des Konings beslist om de zaak niet strafrechtelijk te behandelen, dan wordt een alternatief bestuurlijk beboetingsspoor gevolgd. Volgens de beroepsinstantie brengt de openbaarmaking van de bedoelde bestuursdocumenten in de huidige stand van zaken de rechten van verdediging in het gedrang.

Tevens is de beroepsinstantie van oordeel dat de belangenafweging waartoe bovenvermeld artikel verplicht, in casu niet tot een oordeel in het voordeel van de beroeper leidt: de openbaarmaking mag maar ten koste van het beschermde belang worden bevolen als daarmee het algemeen belang gediend wordt, wat niet het geval is. Bijgevolg dient naast de betrokken aanmaning ook de bijhorende mailcorrespondentie aan de openbaarmaking te worden onttrokken met toepassing van artikel 27, §1, 4° van de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

Om deze redenen wordt het beroep voor wat betreft deze bestuursdocumenten als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 6 april 2025 tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente Zwalm om een afschrift te verlenen van alle verslagen en rapporten die ■■■ heeft opgesteld aangaande zijn uitgevoerde controles op de reeds uitgevoerde werken in het kader van een handhavingstraject (omgevingsvergunning OMV_2021000546) wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 22 mei 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter