



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

10 augustus 2009

ADVIES 2009-54

over de weigering om toegang te verlenen tot
verslagen van ziekenhuisombudsdiensten

(CTB/2009/61)

1. Een overzicht

Op 1 juli 2009 vroeg de heer X, als journalist van Brussel Deze Week om een kopie van de jaarverslagen van de ombudsdiensten van alle Brusselse ziekenhuizen en Brusselse overlegplatforms voor geestelijke gezondheidszorg met betrekking tot de jaren 2004, 2005, 2006, 2007 en 2008.

Bij brief van 14 juli 2009 verwerpt dhr. C. Decoster, directeur-generaal van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu, Directoraat-generaal Organisatie Gezondheidszorgvoorzieningen, de aanvraag op grond van artikel 6, § 3, 1° en 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

De weigering wordt als volgt gemotiveerd:

- T.a.v. art. 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994: de verspreiding van informatie betreffende het aantal klachten, hun voorwerp, alsook het resultaat van de bemiddeling kunnen aanleiding geven tot misvatting. Deze gegevens worden namelijk niet gevalideerd en kunnen ook niet gevalideerd worden. Alles hangt af van hoe nauwkeurig de ombudspersoon in het ziekenhuis de gevraagde items registreert en hoe de ombudspersoon de klacht kwalificeert. Het zou immers al te gemakkelijk zijn om de kwaliteit van een zorginstelling op basis van het aantal geregistreerde klachten en hun voorwerp te evalueren. Evenmin kan de rendabiliteit van een ombudsdienst afgeleid worden uit het aantal geregistreerde klachten of het aantal behandelde dossiers. Bovendien varieerde de kwaliteit en de interpretatie van de verschillende rubrieken van het jaarverslag in de loop van de jaren 2004 tot 2006 enorm van het ene verslag tot het andere. Daardoor zal elke algemene analyse bijgevolg weinig beduidend zijn.
- T.a.v. art. 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994: de moeilijkheden waarmee de ombudspersoon in het kader van de uitoefening van zijn taak wordt geconfronteerd, alsook de eventuele aanbevelingen om hieraan te verhelpen, zijn op vrijwillige en vertrouwelijke basis meegedeeld. De ombudspersonen zijn immers niet verplicht om deze moeilijkheden en aanbevelingen mee te delen (art. 9 van het KB

van 8 juli 2003 houdende vaststelling van de voorwaarden waaraan de ombudsfunctie in de ziekenhuizen moet voldoen; art. 20 van het KB van 10 juli 1990 houdende vaststelling van de normen voor de erkenning van samenwerkingsverbanden van psychiatrische instellingen en diensten).

- Het directoraat-generaal Organisatie van de Gezondheidsvoorzieningen van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu is niet de auteur van de gevraagde jaarverslagen.
- Het is mogelijk dat sommige stukken van de jaarverslagen onder de voorwaarden vallen van een auteursrechtelijk beschermd werk. In dit geval is het afleveren van een kopie niet mogelijk zonder de toestemming van de auteursrechthebbende.

Omdat dhr. X het niet eens is met de weigering, dient hij op 3 augustus 2009 bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, een verzoek om advies in. Tegelijkertijd richt hij aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu een verzoek tot heroverweging.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat de aanvrager het verzoek tot heroverweging aan de federale administratieve overheid en het verzoek om advies aan haar tegelijkertijd heeft ingediend, zodat aan de voorwaarde van de gelijktijdigheid is voldaan.

De Commissie sluit niet uit – al meent ze dat de kans beperkt is – dat sommige van de gevraagde documenten als informatie van persoonlijke aard moeten worden gekwalificeerd. De Commissie wenst op te merken dat enkel sprake is van een document van persoonlijke aard als het gaat om een bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen. Enkel voor documenten van persoonlijke aard moet de aanvrager een belang hebben. De Commissie is van mening dat er in hoofde van een journalist het vereiste belang aanwezig is voor de gevraagde documenten. In een democratische samenleving vervult de pers immers een zeer

belangrijke rol die uitdrukkelijk juridisch werd erkend in artikel 25 van de Belgische Grondwet en in de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van Mens. De pers draagt immers bij tot een democratische controle op de werking van de instellingen en tot het publieke debat, elementen die essentieel zijn voor een democratische samenleving.

De Commissie is bijgevolg van mening dat het verzoek ontvankelijk is.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Vooreerst wenst de Commissie een misverstand uit de wereld te ruimen. Het feit dat een document afkomstig is van een derde, verhindert niet dat het als een bestuursdocument in de zin van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur moet worden gekwalificeerd. Een bestuursdocument is immers “alle informatie waarover een administratieve overheid beschikt”, waarbij onder ‘beschikken’ “in het bezit zijn van” moet worden verstaan.

De Commissie kan niet instemmen met het argument van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu dat artikel 6, § 3, 1° een grondslag vormt om de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren. Artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 bepaalt immers dat een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen voor zover dat de vraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. Opdat deze uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen, moet dus voldaan zijn aan een aantal cumulatieve voorwaarden. In de eerste plaats kan deze uitzonderingsgrond maar worden ingeroepen ten aanzien van niet afgewerkte of onvolledige bestuursdocumenten. De bedoelde documenten die afkomstig zijn van de ombudsdiensten van de ziekenhuizen zijn ontegensprekelijk afgewerkte documenten, zodat niet voldaan is aan de eerste vereiste om deze uitzondering te kunnen invoeren.

Om artikel 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994 op een rechtsgeldige manier te kunnen invoeren moet eveneens aan enkele cumulatieve voorwaarden zijn voldaan. Zo is in de eerste plaats vereist dat de informatie die aan de overheid is bezorgd op vrijwillige basis werd

verstrekt. In casu werd aan deze voorwaarde voldaan. Bovendien moet de vertrouwelijkheid van de verstrekte informatie door de aanvrager worden ingeroepen bij het verstrekken van de informatie. Er heerst geen vermoeden van vertrouwelijkheid aangezien artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 uitgaan van het principe dat alle bestuursdocumenten openbaar zijn. In casu toont de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu niet aan dat de ombudsdiensten van de ziekenhuizen bij het verstrekken van hun rapporten de vertrouwelijkheid hebben ingeroepen. Verder wordt niet elke vorm van informatie afgeschermd door deze uitzonderingsgrond: slechts opinies en meningen kunnen wanneer aan de voorgaande voorwaarden is voldaan, voorwerp van niet-openbaarmaking worden. Feiten vallen dus helemaal niet onder deze uitzonderingsgrond en zij moeten dan ook openbaar worden gemaakt. Tenslotte betreft deze uitzonderingsgrond een facultatieve uitzonderingsgrond, wat impliceert dat van een administratieve overheid een afdoende motivering wordt verwacht als zij deze uitzonderingsgrond wenst in te roepen.

Tenslotte is het weinig waarschijnlijk, dat de jaarrapporten of gedeelten ervan kunnen worden opgevat als een werk in de zin van de wet van 30 juni 1994 betreffende het auteursrecht en de naburige rechten. En zelfs als dit het geval is, dan verhindert dit slechts de mededeling in afschrift en niet het inzagerecht noch het recht op uitleg.

Bovendien wenst de Commissie erop te wijzen dat voor zover de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu een uitzonderingsgrond zou moeten of kunnen invoeren om bepaalde informatie te onttrekken aan de openbaarmaking, zij alle andere informatie in de gevraagde bestuursdocumenten die niet onder de uitzonderingsgrond valt, openbaar moet maken.

Brussel, 10 augustus 2009.

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter