



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

16 april 2012

ADVIES 2012-27

met betrekking tot de toegang tot ombudsverslagen
van een ziekenhuis

(CTB/2012/22)

1. Een overzicht

Bij mail van 24 februari 2012 vraagt de heer X aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om een afschrift van het verslag van de ombudsdienst van het Heilig Hartziekenhuis te 2500 Lier voor de jaren 2009, 2010 en 2011.

Bij mail van 24 februari 2012 ontvangt hij een ontvangstmelding van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Deze wordt herhaald bij mail van 27 februari 2012.

Bij brief van 22 maart 2012 weigert de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten. Als argumenten wordt aangevoerd dat de FOD Volksgezondheid tot op heden aan derden iedere inzage in de jaarverslagen van de ombudspersonen heeft geweigerd. Bovendien wordt gemeld dat ten opzichte van een dergelijke weigering er eind 2011 een beroep werd ingediend bij de Raad van State op basis van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. De FOD wacht op de uitspraak. Verder wordt opgemerkt dat het jaarverslag 2011 pas voor eind april 2012 door de ombudspersonen moet worden overgemaakt aan de overheid.

Omdat hij het niet eens is met dat standpunt dient de heer X bij mail van 1 april 2012 een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. Hij verzoekt tegelijkertijd bij mail de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie stelt vast dat voldaan is aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu en het verzoek om advies aan de Commissie. Commissie is bijgevolg van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is.

3. De gegrondheid van de aanvraag

De Commissie stelt vast dat de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu geen toegang wenst te geven tot het jaarverslag van 2011 omdat dat jaarverslag slechts tegen eind april 2012 moet worden overgemaakt. De Commissie wenst erop te wijzen dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten slechts bestaat voor zover de bestuursdocumenten bestaan en een administratieve overheid erover beschikt. De motivering laat echter niet toe om te oordelen of de ombudsdienst van het Heilig Hartziekenhuis van Lier haar jaarrapport 2011 al aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu heeft overgemaakt. Voor zover dat het geval is, is de wet van 11 april 1994 van toepassing. Voor zover dit niet het geval is, kan de aanvrager zijn recht van toegang nog niet uitoefenen op grond van de wet van 11 april 1994.

De Commissie wenst te benadrukken dat artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 uitgaan van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan enkel worden geweigerd op grond van een uitzonderingsgrond die aanwezig is in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en/of voor zover de wet een belang vereist. De Commissie stelt vast dat de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu geen uitzonderingsgrond inroept die bij wet is bepaald en dat zij dus op illegale wijze het recht van toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten weigert. Het feit dat er een procedure voor de Raad van State loopt is op zich geen grond om de openbaarmaking te weigeren. Bovendien stelt de Commissie vast dat het voorwerp van de aanvraag in deze zaak niet overeenstemt met het voorwerp van de zaak waarover een annulatieprocedure bij de Raad van State loopt.

De Commissie wenst erop te wijzen dat een aanvrager slechts van een belang moet blijken als de gevraagde informatie als een document van persoonlijke aard moet worden gekwalificeerd. Aan het begrip “document van persoonlijke aard” moet echter een beperkte invulling worden gegeven. Het gaat niet zomaar om persoonsgegevens, maar 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”* (artikel 1, tweede lid,

3° van de wet van 11 april 1994). Uit artikel 9 van het koninklijk besluit van 8 juli 2003 houdende vaststelling van de voorwaarden waaraan de ombudsfunctie in de ziekenhuizen moet voldoen, blijkt immers dat de kans dat informatie als dusdanig moet worden gekwalificeerd, nauwelijks aanwezig is: “*Het verslag mag geen elementen bevatten waardoor één van de natuurlijke personen betrokken bij de afhandeling van de klacht kan worden geïdentificeerd.*” Het is slechts in de mate artikel 9 van het koninklijk besluit van 8 juli 2003 niet zou worden gerespecteerd, dat bepaalde informatie als een document van persoonlijke aard moet worden gekwalificeerd en dat de aanvrager een belang moet aantonen. In dit geval toont de aanvrager geen belang aan. De gevraagde jaarverslagen kunnen bovendien niet worden beschouwd als documenten van persoonlijke aard die op de ombudspersoon zelf betrekking heeft. De Commissie oordeelt dan ook dat de vraag om toegang ontvankelijk is voor zover de gevraagde informatie effectief niet als een document van persoonlijke aard kan worden gekwalificeerd.

De Commissie wenst vervolgens na te gaan of er eventueel uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen om geheel of gedeeltelijk bepaalde informatie in de gevraagde jaarrapporten aan de openbaarheid te onttrekken. In de eerste plaats wenst de Commissie te onderzoeken of artikel 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994 kan worden ingeroepen. Dit artikel luidt als volgt: “*Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag (...) een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld*”. Deze uitzonderingsgrond kan maar worden ingeroepen wanneer bepaalde voorwaarden cumulatief zijn vervuld. In de eerste plaats vallen slechts adviezen of meningen onder deze uitzonderingsgrond en geen feitelijke gegevens. Bovendien moet dat advies of die mening uit vrije wil aan de overheid zijn meegedeeld. Verder kan deze uitzonderingsgrond slechts worden ingeroepen wanneer diegene die het advies of de mening heeft verstrekt de vertrouwelijkheid heeft ingeroepen bij het verstrekken ervan. De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu kan in elk geval niet uit eigen beweging de vertrouwelijkheid van dergelijke informatie garanderen ten aanzien van de ombudspersonen. Het is maar in de mate deze voorwaarden cumulatief zijn vervuld en het vervuld zijn ervan in concreto wordt gemotiveerd, dat deze uitzonderingsgrond in aanmerking komt om te worden ingeroepen. De Commissie wenst erop te wijzen dat

de wetgever deze uitzonderingsgrond als een facultatieve uitzonderingsgrond heeft ingeschreven. Dit betekent dat aangezien het uitgangspunt is dat alle bestuursdocumenten openbaar zijn, een administratieve overheid in het bijzonder moet motiveren waarom ze deze uitzonderingsgrond inroept. Ze is immers niet verplicht deze informatie aan de openbaarmaking te onttrekken.

De Commissie meent dat artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijst, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden, evenmin kan worden ingeroepen. Het is immers moeilijk in te zien op welke wijze de openbaarmaking van het gedeelte van de jaarverslagen dat betrekking heeft op de ondervonden moeilijkheden en suggesties om hieraan te verhelpen op directe wijze een bedreiging zou vormen voor het recht op gezondheid zoals gewaarborgd in artikel 23, derde lid, 2° van de Grondwet. Het valt ook helemaal niet in te zien dat de openbaarmaking van die informatie zeer nefaste gevolgen zou hebben voor het recht op gezondheid en afbreuk zou doen aan de patiëntenrechten zoals die door de wet van 22 augustus 2002 zijn gegarandeerd.

De Commissie ziet niet in waarom ook de vermelding van de naam van het ziekenhuis en de naam van de ombudspersoon aan de openbaarmaking zou kunnen worden onttrokken. De naam van het ziekenhuis wordt al helemaal niet beschermd en de afbreuk van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, uitzonderingsgrond aanwezig in artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994, kan moeilijk worden ingeroepen ten aanzien van een naam die veelal toch bekend is. De functie van ombudspersoon vereist immers dat een zekere bekendheid aan de persoon wordt gegeven die deze functie vervult.

De Commissie sluit niet uit dat eventueel voor bepaalde informatie andere uitzonderingsgronden die bij wet zijn bepaald, moeten of kunnen worden ingeroepen in verband met informatie in de specifieke jaarverslagen van de ombudsdienst van het Heilig Hartziekenhuis van Lier. Het komt echter toe aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om dit te beoordelen en de nodige motivering in concreto aan te voeren.

Brussel, 16 april 2012.

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter