



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

23 november 2023

### ADVIES 2023-192

Advies over de gelijktijdige indiening van een verzoek tot heroverweging en een vraag om advies cf. artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994

(Advies op eigen initiatief)

## **1. Inleiding**

1.1. De Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna: “de Commissie”) stelt vast dat aanvragen om advies vaak ingediend worden na een lange briefwisseling tussen de bestuurde en het bestuur.

De Commissie vindt het belangrijk om te wijzen op de mogelijke impact van dergelijke briefwisseling in het licht van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”). In het bijzonder moet onderhavig advies de bestuurde helpen om te vermijden dat tot de onontvankelijk van diens verzoek tot heroverweging en/of vraag om advies besloten moet worden.

1.2. De Commissie wenst met onderhavig advies haar standpunt met betrekking tot de behandeling van vragen om advies in de situaties waarin de bestuurde en het bestuur reeds verschillende malen met elkaar over een verzoek om toegang tot bestuursdocumenten gecommuniceerd hebben, te verduidelijken.

## **2. Wettelijk kader**

2.1. Artikel 5 van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat eenieder die inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument wenst, een schriftelijke vraag moet richten tot de bevoegde federale administratieve overheid. Deze vraag moet duidelijk aangeven waar het verzoek op slaat en, waar mogelijk, het betrokken bestuursdocument vermelden.

Artikel 6, § 5 van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat de federale administratieve overheid binnen een termijn van 30 dagen na ontvangst van de aanvraag aan de verzoeker moet laten weten waarom diens verzoek geweigerd of later behandeld wordt. Bij uitstel kan de termijn met vijftien dagen verlengd worden. Indien de administratieve overheid niet antwoordt binnen die termijnen, wordt de aanvraag geacht te zijn afgewezen.

Artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat de verzoeker die moeilijkheden heeft bij de toegang tot een bestuursdocument, een verzoek tot heroverweging bij de betrokken federale administratieve overheid kan

indienen. Gelijktijdig dient de verzoeker dan ook advies aan de Commissie te vragen. De Commissie brengt haar advies binnen een termijn van 30 dagen ter kennis aan de federale administratieve overheid. Op basis van dit advies en binnen een termijn van 15 dagen na ontvangst ervan brengt de federale administratieve overheid haar beslissing ter kennis van de verzoeker.

Tegen deze beslissing kan de verzoeker beroep instellen overeenkomstig de wetten op de Raad van State, gecoördineerd bij koninklijk besluit van 12 januari 1973.

### **3. Artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 voorziet in een georganiseerd administratief beroep**

3.1. Het verzoek tot heroverweging, gelijktijdig ingediend met het verzoek om advies bij de Commissie, vormt een georganiseerd administratief beroep (zie bijv. R.v.St., nr. 110.256, 16 september 2002).

Het administratief beroep is “*een beroep dat wordt ingesteld bij een orgaan van het actief bestuur en dat ertoe strekt een beslissing van dat orgaan zelf, of van een hiërarchisch ondergeschikt orgaan, van een onder toezicht staand orgaan of van een andere administratieve overheid, te doen intrekken, te vernietigen, te wijzigen of dat, indien geen dergelijke beslissing werd genomen, beoogt alsnog een beslissing te bewerkstelligen.*” (J. DUJARDIN en J. VANDE LANOTTE, *Basisbegrippen publiekrecht*, Brugge, die Keure, 2008, p. 1)

Wanneer er door of krachtens een uitdrukkelijke bepaling van een wet, een decreet of een ordonnantie in een administratieve beroepsprocedure is voorzien, is er sprake van een georganiseerd administratief beroep. (R.v.St., nr. 107.317, 4 juni 2002)

3.2. Het administratief beroep wordt gekenmerkt door het volgende:

- Het beroepsorgaan moet de aanvraag in haar volledigheid onderzoeken. De nieuwe beslissing die vervolgens wordt genomen, komt in de plaats van de beslissing die in eerste aanleg is genomen (R.v.St., nr. 235.886, 27 september 2016).

- Het beroepsorgaan is verplicht om zich over het beroep uit te spreken, met naleving van procedureregels die door de normatieve tekst worden opgelegd.
- Het georganiseerd administratief beroep moet verplicht uitgeput worden alvorens op ontvankelijke wijze een beroep bij de Raad van State ingesteld kan worden (R.v.St., nr. 233.659, 28 januari 2016; R.v.St., nr. 233.265, 17 december 2015). Het georganiseerd administratief beroep moet wel zelf ook op ontvankelijke wijze ingesteld en op regelmatige wijze behandeld zijn (zie bijvoorbeeld R.v.St., nr. 248.009, 7 juli 2020 resp. R.v.St., nr. 255.364, 22 december 2022).

Deze ontvankelijkheidsvereiste geldt ook wanneer het bestuur de zaak ten gronde onderzocht heeft en een nieuwe beslissing genomen heeft zonder echter zelf te hebben nagegaan of het administratief beroep wel regelmatig was ingesteld (R.v.St., nr. 217.627, 31 januari 2012).
- De beslissing welke op grond van een administratief beroep genomen wordt, heeft geen gezag van gewijsde.

#### **4. Gevolg: Onontvankelijkheid van een verzoek tot heroverweging of een vraag om advies indien de voorwaarden in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 niet nageleefd worden**

##### *A. Algemeen*

4.1. Vaste adviespraktijk van de Commissie leidt uit artikel 8, § 2, wet 11 april 1994 af dat een vraag om advies die niet gelijktijdig met het verzoek tot heroverweging ingediend is, onontvankelijk is.

Deze benadering is rechtstreeks gesteund op de wet en blijft op zich ongewijzigd.

## *B. Bijzonder geval*

4.2. De vraag rijst evenwel of ook steeds tot onontvankelijkheid besloten moet worden wanneer een vraag om advies wel gelijktijdig ingediend wordt met een verzoek tot heroverweging, maar nadat de verzoeker reeds één of meerdere malen het bestuur aangesproken heeft betreffende diens oorspronkelijke vraag tot openbaarmaking, en het bestuur hier expliciet of impliciet een standpunt over ingenomen heeft.

### *a. Positie van de Commissie tot nog toe*

4.2.1. Tot nog toe besloot de Commissie stelselmatig tot de onontvankelijkheid van dergelijke vragen om advies.

De Commissie ging er van uit dat contacten tussen de bestuurde en het bestuur niet vrijblijvend zijn. Gezien het ontbreken van een uitgebreide omkadering van formele voorwaarden voor het indienen van een verzoek tot heroverweging, werd het uiten van ontevredenheid per mail of per brief over de reactie van de overheid bij een verzoek tot openbaarmaking op zich al beschouwd als een verzoek tot heroverweging (zie bijvoorbeeld: Advies van 22 december 2022, nr. 2022-100).

Volgens die interpretatie had de aanvrager, zelfs bij zulke schijnbaar informele contacten, op dat moment ook tegelijkertijd een vraag om advies aan de Commissie moeten richten.

Indien de overheid naar aanleiding van die contacten bovendien een impliciet (bijvoorbeeld door een stilzwijgende weigering) of expliciet standpunt innam, oordeelde de Commissie dat er reeds sprake was van een beslissing van de administratieve overheid over het verzoek tot heroverweging. De Commissie zou in dat geval niet meer mogen tussenkomen in het kader van het ingestelde administratief beroep (zie bijvoorbeeld: Advies van 9 maart 2023, nr. 2023-22). Als enige correctie liet de Commissie vooralsnog toe dat een nieuw verzoek tot heroverweging met een vraag om advies ingediend kon worden binnen de termijn van 30 dagen volgend op het “eerste” verzoek tot heroverweging, zijnde de termijn waarbinnen de Commissie nog een advies geven kan over het administratief beroep (zie bijvoorbeeld: Advies van 22 december 2022, nr. 2022-100).

*b. Aangepast standpunt van de Commissie*

4.2.2. De adviespraktijk in vorige paragraaf is gesteund op de aanname dat een impliciete of expliciete beslissing van de administratieve overheid aangaande een verzoek tot heroverweging definitief is, ook al werd er niet tijdig een vraag om advies bij de Commissie ingediend (zie bijvoorbeeld Advies van 15 maart 2021, nr. 2021-39 waar wordt gesuggereerd dat de verzoeker tegen dergelijke beslissingen al een annulatieberoep bij de Raad van State indienen kan).

Een eventueel standpunt van de bevoegde overheid over een verzoek tot openbaarmaking in de context van een briefwisseling vóóraleer een formeel verzoek tot heroverweging wordt ingediend gelijktijdig met een vraag om advies bij de Commissie, lijkt echter niet als een definitieve beslissing beschouwd te kunnen worden, om de volgende redenen:

- Opdat een administratief beroep geldig ingesteld wordt, moeten de wettelijke voorwaarden nageleefd worden. Dat geldt niet alleen als ontvankelijkheidsvereiste voor een vraag om advies aan de Commissie. Omgekeerd moet ook een verzoek tot heroverweging bij de administratieve overheid als onontvankelijk beschouwd worden indien het niet gepaard gaat met een vraag om advies (zie D. RENDERS, B. GORS en C. THIEBAUT, “La procédure d’accès aux documents administratifs”, in D. RENDERS e.a., *L’accès aux documents administratifs*, Brussel, Bruylant, 2008, p. 547 en *Parl. St.*, Kamer, 1993-1994, nr. 48-1112/13, p. 71 en 72).
- Indien de bestuurde een verzoek tot heroverweging tot de administratieve overheid richt, zonder tegelijkertijd een advies aan de Commissie te vragen, worden de voorwaarden van de wet van 11 april 1994 niet nageleefd. Zoals uit de hierboven geciteerde rechtspraak van de Raad van State blijkt, is een degelijk administratief beroep onregelmatig en kan de eventuele beslissing bijgevolg niet beschouwd worden als een definitieve beslissing waartegen een vernietigingsberoep bij de Raad van State mogelijk is (R.v.St., nr. 248.009, 7 juli 2020 resp. R.v.St., nr. 255.364, 22 december 2022).
- Zelfs indien de administratieve overheid een verzoek tot heroverweging zonder een bijgaande vraag om advies aan de

Commissie, niet onontvankelijk verklaart maar toch behandelt, blijft een dergelijke behandeling van het administratief beroep en een beslissing over het administratief beroep onregelmatig (R.v.St., nr. 217.627, 31 januari 2012).

- In andere, maar vergelijkbare situaties waarin de voorwaarden van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 niet nageleefd worden, aarzelt de Commissie overigens niet om voorbij te gaan aan een onregelmatige beslissing van de administratieve overheid en toch advies te geven (Advies 31 augustus 2023, 2023-136).

4.2.3. Gesteund op de overwegingen in voorgaande paragrafen, oordeelt de Commissie dan ook dat, zelfs indien een verzoeker over het oorspronkelijk verzoek om toegang reeds een uitgebreide correspondentie met de administratieve overheid gevoerd heeft maar zonder op dat moment ook gelijktijdig een advies aan de Commissie te vragen, er nog geen regelmatige administratieve beroepsprocedure doorlopen werd en er evenmin dal een definitieve beslissing genomen werd. Het blijft bijgevolg nog mogelijk om een vraag om advies tegelijkertijd met een formeel verzoek om heroverweging in te dienen. Dergelijke vraag is, in principe, toch ontvankelijk, mits aan alle andere voorwaarden voldaan is.

Dat de administratieve overheid al een aantal standpunten ingenomen kan hebben naar aanleiding van de onregelmatige behandeling van een administratief beroep, verzet er zich overigens niet tegen dat de Commissie daar in bepaalde gevallen inhoudelijk toch rekening mee kan houden om de motieven van de beslissing van de administratieve overheid te onderzoeken.

### *C. Rappel van een aantal andere na te leven voorwaarden*

4.3. Het voorgaande doet geen afbreuk aan andere adviespraktijk van de Commissie die mogelijk ook een impact hebben kan op de ontvankelijkheid van de vraag om advies. Zonder volledigheid te beogen, wijst de Commissie hierna alvast op twee aspecten die aandacht verdienen.

4.3.1. Vooreerst oordeelt de Commissie dat een verzoek om heroverweging en een vraag om advies binnen een redelijke termijn ingediend moeten worden (zie bijvoorbeeld Advies van 1 augustus 2023,

nr. 2023-106). Indien er uitgebreide correspondentie gevoerd wordt over het verzoek om toegang, kan niet uitgesloten worden dat op een bepaald punt de redelijke termijn overschreden wordt. De beoordeling van de redelijke termijn voor een verzoek tot heroverweging moet immers verbonden worden aan de datum van het oorspronkelijk verzoek om toegang.

4.3.2. Voorst wijst de Commissie er op dat een vraag om toegang, alsook een verzoek tot heroverweging en een vraag om advies – al zijn zij aan weinig vormvoorschriften onderworpen – toch duidelijk moeten aangeven waar zij op slaan. Bovendien moet de Commissie over de relevante informatie beschikken kunnen om het voorgaande te beoordelen.

Het risico bestaat dat bij een uitvoerige briefwisseling het voorwerp van de vraag kan evolueren of wijzigen. Een verzoek tot heroverweging heeft per definitie betrekking op de oorspronkelijke vraag. De Commissie onderzoekt de vraag om advies dan ook in het licht van de oorspronkelijk voorwerp, met name aan de hand van de wijze waarop de gevraagde informatie in de eerste vraag is beschreven. De aanvrager moet er over waken om zijn verzoek tot heroverweging tot die oorspronkelijke vraag te beperken. Zoniet zal de aanvrager een nieuwe procedure, op basis van een nieuw verzoek tot openbaarmaking, moeten starten met het oog op het bekomen van de eventuele andere informatie in zijn briefwisseling.

Brussel, 23 november 2023

I. DELHEZ  
Vervangend secretaris

L. DONNAY  
Voorzitter