



Commissie voor de toegang tot en het
hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

JAARVERSLAG 2009

1. Overzicht van de werking

De wet van 11 april 1994 richtte de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten op. Het koninklijk besluit van 29 april 2008 betreffende de samenstelling en werkwijze van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (*B.S.* 8 mei 2008) integreerde deze Commissie in de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, waarvan zij voortaan de afdeling Openbaarheid van bestuur is.

De leden werden aangesteld bij het koninklijk besluit van 21 januari 2009 tot benoeming van de leden van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (*B.S.* 29 januari 2009, tweede editie). Zij legden de eed af op 16 februari 2009 in handen van de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, de heer Guido De Padt. De nieuw samengestelde Commissie vergaderde voor het eerst op 9 maart 2009. Het huishoudelijk reglement werd goedgekeurd op 16 maart 2009 en is in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt op 31 maart 2009.

Tijdens haar eerste bijeenkomst besliste de Commissie ook om de zaken die sedert meer dan 45 dagen waren ingediend, niet meer te behandelen. De wetgever heeft immers bepaald dat als de Commissie niet tijdig haar advies ter kennis brengt, de administratieve overheden geen rekening dienen te houden met dit advies. Bovendien komt 45 dagen na het indienen van het verzoek tot heroverweging automatisch een stilzwijgende weigeringsbeslissing tot stand. De Commissie oordeelde dan ook dat het geen enkele zin meer had om in oude zaken nog een advies uit te brengen.

2. De beslissingen en adviezen

2.1 Overzicht

De Commissie ontving in 2009 108 adviesaanvragen. Ze bracht 98 adviezen uit, waaronder ook twee adviezen uit eigen beweging. Het eerste advies uit eigen beweging heeft betrekking op het recht van toegang tot tests in het kader van vergelijkende selecties en in het kader van gecertificeerde opleidingen, en andere tests binnen het openbaar ambt (advies 2009-17); het tweede handelt over de gevolgen van de overdracht van de organieke bevoegdheid over provincies en gemeenten

aan de gewesten voor de openbaarheid van bestuur en in het bijzonder voor de positie van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (advies 2009-78).

2.2 In 2009 behandelde adviesaanvragen

Advies	Partijen	Resultaat
Advies 2009-1	X/Instituut voor Veteranen & Nationaal Instituut voor oorlogsinvaliden, oud-strijders en oorlogsslachtoffers	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-2	X/SPF Finances	Niet ontvankelijk
Advies 2009-3	X/Heist-op-den-Berg	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-4	X/SPF Finances	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-5	X/SPF de la Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-6	X – Questions	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-7	X/Ville de Spa	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-8	X/Commune de Rebecq	Niet ontvankelijk
Advies 2009-9	X/Stad Blankenberge	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-10	X/Commune de Rixensart	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-11	BRUSSELS KANTOREN VASTGOED N.V./FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-12	GOUVERNEUR VAN DE PROVINCIE VLAAMS-BRABANT – systematisch afleveren van individuele beslissingen	Niet ontvankelijk
Advies 2009-13	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-14	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-15	X/SPF Finances	Niet ontvankelijk
Advies 2009-16	X/SELOR	Niet ontvankelijk
Advies 2009-17	Advies uit eigen beweging over het recht van toegang tot tests in het kader van vergelijkende selecties en in het kader van gecertificeerde	

	opleidingen, en andere tests binnen het openbaar ambt	
Avis n° 2009-18	X/SPF Intérieur	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-19	X/SELOR	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-20	X/Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-21	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-22	X/Federale Politie	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-23	X/SPF Finances	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-24	X/SELOR	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-25	X/Ville de Charleroi	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-26	X/Stad Blankenberge	Niet ontvankelijk
Advies 2009-27	Afdeling federale overheid bij de Provincie Vlaams-Brabant – vraag om advies	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-28	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-29	X & SPRL GRINGO/SPF Finances	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-30	X & SPRL PRIOUT AND CO/SPF Finances	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-31	X & SPRL CUBALIDGE/SPF Finances	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-32	X & SPRL BILJEF/SPF Finances	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-33	Agence Fédérale des Médicaments et des Produits de Santé (AFMPS) - Avis concernant l'interprétation du domaine d'application et des motifs d'exception de la loi du 11 avril 1994	Ontvankelijk
Advies 2009-34	X/Regeringscommissaris bij het Beroepsinstituut voor erkende Boekhouders en Fiscalisten (BIBF)	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-35	WEYTS/FOD Kanselarij	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-36	X/SNCB Holding	Ontvankelijk en

		gegrond
Advies 2009-37	X/Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-38	X/Commune de Molenbeek	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-39	X/SPF Finances	Niet ontvankelijk
Advies 2009-40	X/FOD Economie	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-41	VROLIX BVBA/FOD Financiën	Niet ontvankelijk
Advies 2009-42	FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu – begrip bestuursdocument	Ontvankelijk
Advies 2009-43	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-44	WEYTS/Eerste Minister	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-45	X/Ville de Lessines	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-46	TEST AANKOOP/FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-47	X/gemeente Jette	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-48	X/gemeente Jette (2)	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-49	X/FOD Economie (2)	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-50	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-51	NV Zoute Stables/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-52	X/Commune de Lessines	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-53	X/Commune de Jurbise	Niet ontvankelijk
Advies 2009-54	X/FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en leefmilieu	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-55	ALTIUS/Federaal Agentschap voor geneesmiddelen en gezondheidsproducten	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-56	X/Commune de Jurbise (2)	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-57	X/FOD Justitie	Niet ontvankelijk
Advies 2009-58	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond

Advies 2009-59	X/Ville de Lessines	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-60	X/Procureur-Generaal	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-61	X/SPF Finances	Niet ontvankelijk
Advies 2009-62	WEYTS/Kanselarij van de Eerste Minister	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-63	X/Commune de Jurbise (3)	Niet ontvankelijk
Advies 2009-64	X/Raad van State	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-65	Commission spéciale oeuvres d'art – Question: l'application de la loi du 11 avril 1994 concernant la publicité de l'administration sur la Commission spéciale oeuvres d'art	Ontvankelijk
Advies 2009-66	X/JETTE	Adviesverlening is buiten termijn
Advies 2009-67	X/Federale Politie	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-68	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-69	X/FOD Personeel en Organisatie	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-70	X/Ville de Lessines (2)	Niet ontvankelijk
Advies 2009-71	BELGISCHE PETROLEUM UNIE/FOD Economie, K.M.O., Middenstand en Energie	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-72	X/FOD Justitie	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-73	X/SPF Justice	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-74	X/Commune de Braine-L'Alleud	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-75	X/RSZ	Niet ontvankelijk
Advies 2009-76	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-77	X/FOD Justitie (2)	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-78	Advies uit eigen beweging over de gevolgen voor de openbaarheid van bestuur en in het bijzonder voor de positie van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten, van de overdracht aan de gewesten van de organieke bevoegdheid over	

	provincies en gemeenten	
Avis n° 2009-79	X/SPF Finances	Niet ontvankelijk
Advies 2009-80	CLAUS – Vraag om toepasselijkheid van de wet van 11 april 1994 op CAO's in het bezit van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-81	X/SNCB	Ontvankelijk/niet-ontvankelijk naar gelang van de interpretatie van de adviesaanvraag
Avis n° 2009-82	X/CADA	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-83	X/Commune de Braine-L'Alleud	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-84	X/FOD Justitie (3)	Niet-ontvankelijk
Avis n° 2009-85	Fonds des accidents du travail – demande de communication d'un procès-verbal du comité de gestion du Fonds des accidents du travail formulée par une victime d'accident du travail – demande d'avis	Ontvankelijk
Advies 2009-86	X/SELOR	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-87	IMMO FUTUR SPRL/Commune d'Etterbeek	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2009-88	X/SPF Finances	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-89	X/FOD Kanselarij van de Eerste Minister	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-90	X/Selor	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-91	X/FOD Justitie	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-92	X/SPF Justice	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-93	X/SPF Finances	Niet ontvankelijk
Avis n° 2009-94	X/Commune de Lessines	Ontvankelijk maar niet gegrond
Avis n° 2009-95	AISBL RECHARGE/SPF Finances	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-96	CLAUS/FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2009-97	TEST AANKOOP/Wetenschappelijk Instituut Volksgezondheid	Ontvankelijk en gegrond

Advies 2009-98	X/ FOD Justitie (5)	Ontvankelijk en gegrond
----------------	---------------------	----------------------------

2.3 Bekendmaking van de adviezen

De adviezen van de Commissie zijn openbaar. De Commissie heeft dan ook van bij de aanvang van haar werkzaamheden de nodige stappen gezet opdat een website zou worden ontwikkeld met alle informatie omtrent de Commissie, en dus ook met de adviezen van de Commissie. Ondanks de voortdurende inspanningen van de Commissie, is het online plaatsen van die website niet meer gerealiseerd in 2009.

3. Aanbevelingen

3.1 De mogelijkheid tot verlenging van de termijnen in het kader van het administratief beroep

De wetgever heeft bepaald dat een administratieve overheid de termijn waarbinnen ze een beslissing dient te nemen, kan verlengen. Een dergelijke mogelijkheid is niet voorzien in het kader van de administratieve beroepsmogelijkheid. In het kader van het administratief beroep komen vaak de moeilijkere zaken aan bod. De Commissie beschikt hier slechts over een termijn van dertig dagen om een gemotiveerd advies tot stand te brengen. Meestal is deze termijn voldoende, maar in een aantal gevallen is dit niet zo, omwille van de complexiteit van de inhoud van de gevraagde bestuursdocumenten. De Commissie beveelt dan ook aan dat de wetgever de Commissie de mogelijkheid zou bieden om de termijn, waarbinnen zij het advies dient af te leveren, te verlengen met maximum dertig dagen.

3.2 Een pleidooi voor beslissingsbevoegdheid voor de Commissie

In tegenstelling tot de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling hergebruik, en de Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie, heeft de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, slechts een adviesbevoegdheid en geen beslissingsbevoegdheid. De Commissie ziet niet in waarom, op het vlak van de rechtsbescherming, een onderscheid

tussen deze commissies zou dienen te worden gemaakt. Zeker met betrekking tot het (recht op) hergebruik van bestuursdocumenten, dat – in tegenstelling tot het recht op openbaarheid van bestuur (zie artikel 32 van de Grondwet) – niet de status heeft van een fundamenteel recht en evenmin erkend is als een mensenrecht door het verdrag van de Raad van Europa inzake de toegang tot officiële documenten, is niet goed in te zien waarom de burger voor de toegang tot bestuursdocumenten een mindere rechtsbescherming geniet.

3.3 Een pleidooi voor een laagdrempelige administratieve beroepsmogelijkheid

De Commissie stelt vast dat de voornaamste reden waarom adviesaanvragen niet ontvankelijk worden verklaard, de niet gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging en van het verzoek om advies is. De voorwaarde van gelijktijdigheid volgt uit artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en artikel 9, § 1 van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten. Dat vereiste van gelijktijdigheid is echter moeilijk verzoenbaar met het fundamentele karakter van het grondrecht. Voor zover de wetgever er dan ook voor kiest om de bevoegdheid van de Commissie louter adviserend te houden, beveelt de Commissie aan om deze drempel voor het indienen van een beroep weg te nemen. In navolging van het decreet van 22 december 1994 “relative à la publicité de l’administration” van de Franse Gemeenschap, kan de procedure als volgt worden aangepast: de aanvrager dient een verzoek om advies in bij de Commissie en de Commissie brengt vervolgens de administratieve overheid op de hoogte en nodigt deze uit haar standpunt onmiddellijk kenbaar te maken.

3.4 Een pleidooi voor meer transparantie

Op het gebied van de toegang tot bestuursdocumenten bestaan op vandaag twee regimes. Enerzijds is er de toegang tot bestuursdocumenten zoals gegarandeerd door de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten; anderzijds is er het recht van toegang tot milieu-informatie zoals gegarandeerd door de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. Alhoewel de wetgever

een inspanning heeft geleverd om de beide regimes op elkaar af te stemmen, zijn er tussen beide toch nog een aanzienlijk aantal verschilpunten. Dit leidt tot heel wat moeilijkheden, zowel voor de burger als voor het bestuur. Vooral de scheiding tussen milieu-informatie en niet-milieu-informatie blijkt in de praktijk een heel moeilijke zaak te zijn. Bovendien hebben heel wat bestuursdocumenten een gemengd karakter, omdat ze zowel milieu- als niet-milieu-informatie bevatten. Verder zijn er twee verschillende administratieve beroepsprocedures met afzonderlijke commissies die een andere rol vervullen. Burgers en bedrijven hebben geen boodschap aan deze kunstmatige opdeling van informatie in bestuursdocumenten en de complexiteit die daarmee samenhangt. De Commissie pleit er dan ook voor om een eenvormig openbaarheidssysteem uit te werken. De complexiteit van het openbaarheidssysteem in België is immers al zeer hoog door het bestaan van een bevoegdheidsverdelende regel in artikel 32 van de Grondwet die ertoe leidt dat verschillende wetgevingen soms tegelijkertijd moeten worden toegepast.

3.5 De voorbeeldfunctie van de overheid

De Commissie wenst uitdrukkelijk te wijzen op de voorbeeldfunctie van de overheid. Nog al te vaak stelt de Commissie vast dat bepaalde administratieve overheden niet de moeite doen om een beslissing te nemen over een vraag om toegang tot een bestuursdocument.

De Commissie stelt vast dat in het bijzonder SELOR nog steeds onvoldoende tegemoetkomt aan de verplichtingen die de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur oplegt. Vaak beroept ze zich daarbij hetzij op het bestaan van intellectuele rechten, hetzij op de kosten die met de uitoefening van het recht op kopie gepaard gaan. De Commissie is van oordeel dat dit geen voldoende gronden zijn om het grondwettelijk recht van toegang tot bestuursdocumenten te weigeren. Evenmin kan de Commissie zich vinden in het argument dat examenvragen opnieuw moeten kunnen worden gebruikt, zodat de vertrouwelijkheid zich opdringt. Met betrekking tot de toegang tot tests binnen het openbaar ambt heeft de Commissie trouwens een advies uit eigen beweging uitgebracht waarin zij uitgebreid op deze problematiek ingaat (advies nr. 2009-17).

3.6. Gebruik maken van de adviesmogelijkheid van de Commissie bij de uitwerking van nieuwe wetgevende teksten

De Commissie stelt vast dat soms wetgevende initiatieven worden genomen die betrekking hebben op of gevolgen hebben voor de toegang tot bestuursdocumenten. De Commissie beveelt aan dat de wetgever bij het voorbereiden van nieuwe regels gebruik zou maken van de mogelijkheid om daarover het advies van de Commissie in te winnen. De Commissie is door de wetgever immers in het leven geroepen om de coherentie en de interpretatie van de openbaarheidswetgeving te helpen verzekeren.

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter