



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

JAARVERSLAG 2010

1. Overzicht van de werking

Het jaar 2010 vormde het tweede werkjaar van het lopende mandaat van de leden van de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur. De leden werden aangesteld bij koninklijk besluit van 21 januari 2009 en legden de eed af op 16 februari 2009. De duur van hun mandaat is vastgesteld op vier jaar.

Tijdens het jaar 2010 kwam de Commissie opnieuw minstens één keer per maand bijeen. Tot 1 december 2010 kon de Commissie daarbij rekenen op de gewaardeerde inbreng van mevrouw Arlette Henrotte, auditeur-generaal bij de FOD Financiën. Met ingang van 1 december 2010 nam mevrouw Henrotte ontslag als lid, ingevolge haar pensionering. De voorzitter verzocht de Eerste Minister om haar te vervangen.

2. De beslissingen en adviezen

2.1 Overzicht

De Commissie ontving in 2010 73 adviesaanvragen. Ze bracht 72 adviezen uit; twee adviesaanvragen werden gebundeld en twee adviesaanvragen dienden niet te worden behandeld, omdat ze door de aanvrager werden ingetrokken. Wegens de politieke situatie achtte de Commissie het niet opportuun om in 2010 adviezen uit eigen beweging uit te brengen.

2.2 In 2010 behandelde adviesaanvragen

Advies	Partijen	Resultaat
Advies 2010-1	X/Politiezone Ronse	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-2	X/FOD Justitie (6)	Niet ontvankelijk
Advies 2010-3	X/FOD Justitie (7)	Niet ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-4	KONINKLIJKE VERENIGING OORLOGSVRIJWILLIGERS/Stad Oudenaarde	Niet ontvankelijk

Avis n° 2010-5	X/SPF Justice	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-6	X/Politiezone Bredene-De Haan	Niet bevoegd
Advies 2010-7	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2010-8	MITHEA/Agence fédérale des médicaments et des produits de santé	Niet ontvankelijk of ontvankelijk naargelang bewijs van gelijktijdigheid wordt aangetoond
Advies 2010-9	X/SELOR	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-10	X/RVA	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2010-11	X/SELOR	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-12	ACV/Fonds voor Arbeidsongevallen	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-13	X/Politiezone Westkust	Niet bevoegd
Advies 2010-14	X/SELOR (1)	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-15	FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg	Gedeeltelijk ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-16	X/SELOR (2)	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-17	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-18	X/SELOR (3)	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-19	X/FOD Justitie	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-20	X/FOD Justitie (2)	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-21	X/FOD Justitie (3)	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2010-22	X/SPF Santé Publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement	Niet ontvankelijk
Advies 2010-23	X/FOD Financiën	Niet ontvankelijk
Advies 2010-24	X/SELOR (4)	Ontvankelijk en gegrond

Avis n° 2010-25	X/SPF Justice	Niet ontvankelijk
Advies 2010-26	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-27	X/FOD Justitie (4)	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2010-28	X/SPF Intérieur	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-29	X/FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-30	X/FOD Justitie (5)	Niet ontvankelijk
Advies 2010-31	X/FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (2)	Niet ontvankelijk
Avis n° 2010-32	BVBA TRITON ALFA/Ministerie van Defensie	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-33	X/FOD Justitie (6)	Gedeeltelijk ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-34	BVBA CAMRAN's/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-35	T.H.V. ELECTABEL-JAN DE NUL/Minister voor Klimaat en Energie	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2010-36	X/SPF Finances	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2010-37	X/Commune de Malmédy	Niet ontvankelijk
Advies 2010-38	X/FOD Justitie (7)	Niet ontvankelijk
Advies 2010-39	X/Lokale Politie Antwerpen	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-40	VZW JACHTHAVEN BLANKENBERGE/FOD Financiën	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2010-41	X/Banque Carrefour de la Sécurité Sociale	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-42	GEBROEDERS VOCHTEN b.v.b.a./Ministerie van Landsverdediging	Ontvankelijk en gegrond
Advies 2010-43	BVBA CAMRAN's/FOD Financiën (2)	Niet ontvankelijk
Avis n° 2010-44	AVALA/Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté	Ontvankelijk en gegrond
Avis n° 2010-45	Conseil Supérieur de la Santé –	Gedeeltelijk

	demande d'avis sur le dispositif de gestion des conflits d'intérêts du CSS	ontvankelijk en geground
Advies 2010-46	X/FOD Binnenlandse Zaken	Niet ontvankelijk
Advies 2010-47	X/FOD Binnenlandse Zaken	Niet ontvankelijk
Advies 2010-48	X/FOD Binnenlandse Zaken	Niet ontvankelijk
Advies 2010-49	X/FOD Binnenlandse Zaken	Niet ontvankelijk
Advies 2010-50	X/FOD Binnenlandse Zaken	Niet ontvankelijk
Advies 2010-51	X/FOD Mobiliteit en Vervoer	Ontvankelijk en geground
Avis n° 2010-52	S.A. AASTRA MATRA/Ministère de la Défense	Ontvankelijk en geground
Advies 2010-53	X/DE POST (2)	Ontvankelijk en geground
Avis n° 2010-54	X/ Conseil supérieur de la Justice	Niet ontvankelijk
Advies 2010-55	AGRICO UA en LANDMÄNNEN SW SEED B.V./Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen	Niet ontvankelijk
Avis n° 2010-56	X/SPF Finances (1)	Ontvankelijk en geground
Avis n° 2010-57	X/Zone de police Famenne-Ardenne	Niet bevoegd
Advies 2010-58	X/Sint-Joost-ten-Node	Niet ontvankelijk
Avis n° 2010-59	X/SPF Finances (2)	Ontvankelijk en geground
Advies 2010-60	X/SELOR	Ontvankelijk en geground
Avis n° 2010-61	X/Commune de Saint-Gilles	Niet ontvankelijk
Advies 2010-62	X/FOD Financiën	Ontvankelijk en geground
Advies 2010-63	X/Sint-Joost-ten-Node	Ontvankelijk en geground
Avis n° 2010-64	X/ l'Union Nationale des Mutualités Libres	Niet ontvankelijk
Advies 2010-65	AMIRALL N.V. en AMIRALL S.A./Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten	Ontvankelijk en geground
Advies 2010-66	JUDO/Instituut van de Bedrijfsrevisoren	Niet ontvankelijk
Avis n° 2010-67	GROUPE S asbl/SPF Sécurité sociale	Niet ontvankelijk
Avis n° 2010-68	HULLBRIDGE ASSOCIATED/Foyer Anderlechtois S.A.	Niet bevoegd

Avis n° 2010-69	X/SPF Finances	Ontvankelijk en niet gegrond
Avis n° 2010-70	Association des Copropriétaires des Résidences Mayerling/Ville d'ENGHIEN	Niet ontvankelijk
Advies 2010-71	LAMMENS/Stad Gent	Niet bevoegd
Avis n° 2010-72	KHAN/SPF Finances	Niet ontvankelijk

2.3 Bekendmaking van de adviezen

De adviezen van de Commissie zijn openbaar. Ze worden gepubliceerd op de website van de Commissie (<http://www.bestuursdocumenten.be>). Naast adviezen van de Commissie is op die website ook informatie over de openbaarheidswetgeving en praktische informatie voor de aanvragers te vinden.

3. Aanbevelingen

Omdat het parlement in 2010 niet de mogelijkheid had om het jaarrapport van de Commissie te bespreken, heeft de Commissie het opportuun geacht ook enkele aanbevelingen die ze deed in haar jaarrapport van 2009 terug op te nemen, omdat ze nog steeds relevant zijn.

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 daarom aan dat de wetgever de Commissie de mogelijkheid zou bieden om de termijn, waarbinnen zij het advies dient af te leveren, indien nodig 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. Het onderscheid in rechtsbescherming tussen de toegang tot milieu-informatie en de toegang tot niet-milieu-informatie in bestuursdocumenten is evenmin te verantwoorden. Beide vormen immers de uitdrukking van éénzelfde grondwettelijke bepaling.

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 administratief 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 slechts 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 de verruiming van het personeel toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994

De notie “administratieve overheid” speelt een essentiële rol in de afbakening van het personeel toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur en van de wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten. In die wetten wordt deze notie niet inhoudelijk gedefinieerd, maar wordt verwezen naar de betekenis ervan in artikel 14 van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, en dus impliciet ook naar de rechtspraak in dit verband. Die rechtspraak heeft een hele evolutie doorgemaakt en is niet steeds eenduidig; er blijkt een nauwe relatie uit tussen eenzijdige beslissingsbevoegdheid en de kwalificatie als administratieve overheid. De toepassing van de openbaarheid van bestuur vereist echter niet noodzakelijk het bestaan van administratieve rechtshandelingen, zodat de referentie aan artikel 14 van de wetten op de Raad van State in sommige gevallen problemen stelt. Omwille van de rechtszekerheid is het dan ook wenselijk dat de wetgever het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 zelf duidelijk omschrijft en daarbij, in lijn met artikel 32 van de Grondwet, kiest voor een ruime invulling.

3.5. De vervollediging van het toepassingsgebied

Zoals in 2009 werd de Commissie ook in 2010 geconfronteerd met een leemte in de openbaarheidswetgeving. De wetgever is zich er blijkbaar niet van bewust dat de oprichting van nieuwe instellingen met rechtspersoonlijkheid na het tot stand brengen van de openbaarheidswetgeving ook een aanpassing van die wetgeving zou kunnen vereisen. In tegenstelling tot de eengemeentepolitiezones, waar de gemeentelijke organen optreden en dus een beroep kan worden gedaan op de bestaande openbaarheidswetgeving voor de gemeenten, is dit niet zo voor de meergemeentepolitiezones. Burgers kunnen weliswaar een beroep doen op de directe werking van artikel 32 van de Grondwet, maar missen toch een duidelijke procedure, duidelijk afgebakende termijnen waarbinnen ze een antwoord op hun aanvraag moeten ontvangen en een laagdrempelige beroepsprocedure. Het is dan

ook wenselijk dat de wetgever deze leemte zou aanvullen, wat hij eerder al heeft gedaan ten aanzien van de toegang tot milieu-informatie in de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie.

3.6 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. Hoewel 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.

3.7 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.

Ook heeft de Commissie vastgesteld dat de toegang tot tests en examens die personeelsleden van de overheid afleggen op heel wat hindernissen botst. Over dit probleem heeft de Commissie trouwens in 2009 een advies uit eigen beweging uitgebracht waarin zij uitgebreid op deze problematiek ingaat (advies nr. 2009-17). Het Opleidingsinstituut voor de Federale Overheid (OFO) heeft onder invloed van de verschillende adviezen die de Commissie over dit onderwerp heeft uitgebracht haar houding in positieve zin gewijzigd. Dit is echter niet het geval voor SELOR, die nog steeds onvoldoende tegemoet komt aan de verplichtingen die de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur oplegt. Vaak beroept SELOR 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 omwille van een eventueel opnieuw gebruiken van examenvragen deze als vertrouwelijk moeten worden beschouwd.

3.8. 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 en die onvoldoende rekening houden met het bestaande wettelijke kader. Dit komt niet altijd de rechtszekerheid ten goede. 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.

De Commissie wenst hierbij in het bijzonder te wijzen op twee wetten die gevolgen hebben voor de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Zo is er eerst de wet van 4 februari 2010 betreffende de methoden voor het verzamelen van gegevens door de inlichtingen- en veiligheidsdiensten (*B.S.* 10 maart 2010, 14.935) die in artikel 6, § 2 een 4^o toevoegt, waarbij de formulering te wensen overlaat en interpretatieproblemen oplevert. Daarnaast wenst de Commissie te wijzen op artikel 65/10 van de wet van 24 december 1993 betreffende de

overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, zoals gewijzigd door de wet van 23 december 2009 (*B.S.* 28 december 2009, 81.859). Ook hier levert de onduidelijkheid van de formulering en de verwarring tussen openbaarheid en een specifiek informatierecht voor inschrijvers, heel wat interpretatie- en toepassingsproblemen op. Deze bepaling trad op 25 februari 2010 in werking door art. 76 van het Koninklijk besluit van 10 februari 2010 tot wijziging van bepaalde koninklijke besluiten tot uitvoering van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten (*B.S.* 16 februari 2010).

F. SCHRAM
secretaris

J. BAERT
voorzitter