



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

12 juni 2025

ADVIES 2025-80

met betrekking tot de weigering om inzage in een
behoeftenprogramma

(CTB/84/2025)

(CTB/98/2025)

Sleutelwoorden : Regie der Gebouwen – behoeftenprogramma – 6, § 3,
1°, Wet van 11 april 1994

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 27 april 2025 vraagt X aan de Regie der Gebouwen om het volgende:

“In de Beleidsnota 2025 Asiel en Migratie staat het volgende:

“Er wordt gezocht naar een locatie voor een nieuw aanmeldcentrum waar alle relevante actoren aanwezig zijn. Een gedetailleerd behoeftenprogramma werd in november 2024 ingediend bij de Regie der Gebouwen op basis van de input van een werkgroep die de noden in kaart heeft gebracht voor een aanmeldcentrum dat alle bevoegde diensten zou groeperen.”

Vermits het hier gaat over publieke middelen, zijn de documenten die hierover handelen bestuursdocumenten zoals bepaalt in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van Bestuur.

Graag had ik het gedetailleerde behoeftenprogramma ontvangen. Indien mogelijk zou ik ook de input van de werkgroep, waarvan sprake in de Beleidsnota ontvangen. Indien een dergelijk overzicht niet bestaat, dan zou ik graag de documenten ontvangen waaruit deze informatie valt af te leiden. Als het niet mogelijk is om de volledige documenten openbaar te maken, dan wijs ik er op dat u mogelijk ook delen kan vrijgeven en de passages die mogelijk de privacy zouden schenden kunt zwart maken.”

1.2. Per e-mail van 15 mei 2025 antwoordt de Regie der Gebouwen het volgende:

“Verwijzend naar uw aanvraag van 27 april 2025 met betrekking tot het gedetailleerde behoeftenprogramma voor een nieuw aanmeldcentrum, dienen wij uw verzoek af te wijzen in toepassing van artikel 6, § 3 van de wet op de openbaarheid van bestuursdocumenten omdat uw vraag een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking aanleiding tot misvatting kan geven omdat het document niet af of onvolledig is.

Het indienen van een gedetailleerd behoefteprogramma bij de Regie der Gebouwen maakt deel uit van de uitwisseling van documenten tussen de Regie der Gebouwen en haar klant in het kader van de zoektocht naar een geschikte locatie om dit project voor een nieuw aanmeldcentrum te realiseren. Het gaat met name om een onderdeel van de realisatie van dit project.

Het gaat niet om een definitief document daar een behoefteprogramma nog kan aangepast, vervolledigd of bijgestuurd worden in functie van de gesprekken tussen de Regie der Gebouwen en haar klant én de gevonden oplossing(en).”

1.4. Per e-mail van 19 mei 2025 richt de aanvrager een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna: “de Commissie”).

1.5. Per e-mail van 31 mei 2025 richt de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de Regie der Gebouwen.

1.6. Per e-mail van 31 mei 2025 vernieuwt de aanvrager zijn verzoek om advies aan de Commissie.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging aan de Regie der Gebouwen en een verzoek om advies aan de Commissie te richten.

De kennelijke onontvankelijkheid van het verzoek om advies d.d. 19 mei 2025 wordt rechtgezet door de gelijktijdige indiening van het verzoek tot heroverweging en het nieuwe verzoek om advies op 31 mei 2025.

3. Betreffende de grond van de zaak

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve instantie beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer bij wet voorziene uitzonderingsgronden (inzonderheid de in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 voorziene uitzonderingsgronden) ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. De Regie der Gebouwen roept artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 in om de gevraagde documenten te weigeren.

Artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende:

“Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag: 1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven.”

Deze uitzonderingsgrond kan niet zomaar worden ingeroepen. Dit kan pas wanneer voldaan is aan de cumulatieve vereisten die in de bepaling zijn opgenomen. Zo moet het wel degelijk gaan om onafgewerkte bestuursdocumenten. Verder moet het onafgewerkt karakter aanleiding geven tot misvatting. Bovendien gaat het om een uitzonderingsgrond met een facultatief karakter zodat een zwaardere motivering vereist is om af te kunnen wijken van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Tot slot heeft deze uitzonderingsgrond ook een relatief karakter wat inhoudt dat een belangenafweging vereist is tussen enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de openbaarheid en anderzijds het beschermde belang. Over de mogelijkheid om deze uitzonderingsgrond in te roepen, verwijst de Commissie naar haar advies op eigen initiatief nr. 2018-105 van 8 oktober 2018.

3.3. De Regie der Gebouwen verwijst in wezen naar de omstandigheid dat het ingediende gedetailleerde behoeftenprogramma deel uitmaakt van een

uitwisseling tussen haar en haar cliënt, en bijgevolg is te beschouwen als een onderdeel van de realisatie van het project om een nieuw aanmeldcentrum te realiseren.

Het is niet omdat een “project” of “dossier” nog lopende of niet afgewerkt is, dat daarom alle onderscheiden stukken die deel uitmaken van het project of dossier, ook als onafgewerkt of onvolledig moeten beschouwd worden. Er moet dan ook per bestuursdocument worden beoordeeld of het onvolledig of onafgewerkt is. Een onafgewerkt of onvolledig document mag evenmin worden gelijkgesteld met een voorbereidend document. Dat een document een voorbereidend document is, vormt bijgevolg op zich geen reden om een aanvraag te weigeren van zodra dit document afgewerkt is.

De omstandigheid dat het gedetailleerde behoeftenprogramma de basis vormt voor besprekingen, is bijgevolg op zich dan ook geen reden om het te beschouwen als onaf.

3.4. De gevraagde documenten lijken documenten te betreffen die het standpunt of de analyse van een instantie of organisatie bevatten (zij het in een welbepaalde fase van het project en zonder dat de mogelijkheid om daaraan later nog wijzigingen aan te brengen in functie van gewijzigde omstandigheden, daaraan afbreuk doet) en door die instelling of organisatie formeel overgemaakt werden aan een andere instelling of organisatie.

Dergelijke documenten moeten in principe als afgewerkte documenten beschouwd worden, zelfs al gaat nog maar om een initieel voorstel op grond waarvan andere instanties of organisaties nog hun eigen standpunt kunnen bepalen.

3.5. Dat een document onaf of onvolledig is, is op zich onvoldoende om het aan de openbaarmaking te onttrekken. Er moet immers afdoende worden aangetoond dat net dit onafgewerkt of dit onvolledig karakter aanleiding kan geven tot misvatting.

Gelet op de verzwaarde motiveringsplicht die geldt voor de facultatieve uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, van de wet van 11 april 1994, moet de Regie der Gebouwen daarbij ook nagaan of het misverstand niet opgevangen kan worden door te verduidelijken dat het om een document

gaat op grond waarvan de Regie der Gebouwen nog verdere besprekingen of analyses zal organiseren, dan wel door andere verduidelijkingen te geven.

3.6. De Commissie wijst tot slot nog op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking. Alleen die informatie waarvoor toepassing kan gemaakt worden van een wettelijke uitzonderingsgrond zijn uit te sluiten van de openbaarmaking. Alle andere informatie moet wel openbaar gemaakt worden.

Brussel, 12 juni 2025,

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter