



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

2 maart 2026

ADVIES 2026-50

met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot verscheiden documenten (register der giften, verklaring van belangenconflicten, beschrijving van de klokkeluidersprocedure, sommige jaarverslagen, gedragscode)

(CTB/2026/040)

<p><u>Sleutelwoorden</u> : Infrabel – verschillende documenten – impliciete weigering</p>

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Op 20 oktober 2025 vraagt X aan Infrabel om het volgende:

“In 2024 heb ik u meermaals geïnformeerd over integriteitsschending op co@infrabel.be via x@infrabel.be .

Mag ik de interne procedure voor het melden van integriteitsschending ontvangen?

Mag ik mijn meldingen van integriteitsschending ontvangen?”

1.2. Bij e-mail van dezelfde dag ontvangt de aanvrager een automatische bevestiging van het indienen van zijn verzoek.

1.3. Op 5 november 2025 (4.53 PM) vraagt de aanvrager aan Infrabel om het volgende:

“Toen ik aan het werk was bij Infrabel vroeg één collega van Infrabel [...] mij meermaals om geldgiften.

Hier de autoriteit en de macht van de vrager om giften ben ik hier meermaals op ingegaan.

Mag ik inzage in het register van giften van Infrabel werknemers 2023, 2024 en 2025?

Ik betwijfel of de giften zijn gebruikt voor de opgegeven redenen. Bevat het register van giften het doel van de giften?”

1.4. Bij e-mail van dezelfde dag ontvangt de aanvrager een automatische bevestiging van het indienen van zijn verzoek.

1.5. Op diezelfde datum (5.19 PM) vraagt de aanvrager aan Infrabel om het volgende:

“Ik ben op zoek naar het geschenkenregister 2024 en 2025.”

1.6. Bij e-mail van dezelfde dag ontvangt de aanvrager een automatische bevestiging van het indienen van zijn verzoek.

1.7. Op diezelfde datum (5.20 PM) vraagt de aanvrager aan Infrabel om het volgende:

“Ik ben op zoek naar de gedragscode van 2023 en 2024.”

1.8. Bij e-mail van dezelfde dag ontvangt de aanvrager een automatische bevestiging van het indienen van zijn verzoek.

1.9. Op diezelfde datum (5.21 PM) vraagt de aanvrager aan Infrabel om het volgende:

“Ik ben op zoek naar de klokkenluidersprocedure 2023, 2024 en 2025.”

1.10. Bij e-mail van dezelfde dag ontvangt de aanvrager een automatische bevestiging van het indienen van zijn verzoek.

1.11. Op diezelfde datum (5.24 PM) vraagt de aanvrager aan Infrabel om het volgende:

“Ik ben op zoek naar uw verklaring belangenconflicten 2023, 2024 en 2025.”

1.12. Bij e-mail van dezelfde dag ontvangt de aanvrager een automatische bevestiging van het indienen van zijn verzoek.

1.13. Op diezelfde datum (5.25 PM) vraagt de aanvrager aan Infrabel om het volgende:

“Ik ben op zoek naar uw jaarverslagen Compliance 2023, 2024 en 2025.”

1.14. Bij e-mail van dezelfde dag ontvangt de aanvrager een automatische bevestiging van het indienen van zijn verzoek.

1.15. Omdat hij geen verdere reactie ontvangt op zijn verzoek d.d. 20 oktober 2025, richt de aanvrager bij e-mail van 21 november 2025 een beroep in bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van

bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: Commissie).

1.16. Bij e-mail van 1 december zendt de aanvrager een kopie van zijn beroep van 21 november 2025 aan Infrabel, alsook opnieuw aan de Commissie.

1.17. In het advies nr. 2025-191 van 18 december 2025 verklaart de Commissie het beroep van 21 november 2025 onontvankelijk.

1.18. In het advies nr. 2025-197 van 18 december 2025 wijst de Commissie Infrabel erop dat zij gehouden is om het gevraagde bestuursdocument (procedure en melding van integriteitsschending) openbaar te maken, voor zover dit document zou kaderen in haar opdrachten van openbare dienst en voor zover Infrabel zich niet zou steunen op een afdoende gemotiveerde uitzonderingsgrond voorzien in de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”).

1.19. Bij e-mail van 9 februari 2026 richt de aanvrager, met verwijzing naar zijn eerdere verzoeken om inzage, zowel aan Infrabel als aan de Commissie een verzoek “*om de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 32 van de Grondwet te leven, de inbreuken te documenteren en maatregelen te nemen om het recht op openbaarheid te respecteren*”.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag en het voorwerp van het beroep

2.1. Artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 voorziet in een georganiseerd administratief beroep. Dit beroep is niet aan zware vormvoorschriften onderworpen.

Hoewel de aanvrager niet uitdrukkelijk zijn beroep formuleert als een verzoek tot heroverweging aan Infrabel en een verzoek om advies aan de Commissie, vraagt hij aan de betrokken instellingen wel dat zij de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 32 van de Grondwet naleven. De wet van 11 april 1994 concretiseert de verplichtingen die krachtens artikel 32 van de Grondwet op voormelde instellingen rusten, ook met betrekking tot het administratief beroep. Door de verwijzing naar artikel 32 van de

Grondwet, kan bijgevolg het verzoek van de aanvrager d.d. 9 februari 2026, voor wat betreft Infrabel, worden gekwalificeerd als een verzoek om de impliciete weigering om inzage te geven, te heroverwegen en desgevallend toegang te geven tot de gevraagde informatie, en, voor wat betreft de Commissie, als een verzoek om advies.

2.2. Het beroep van de aanvrager d.d. 9 februari 2026 verwijst en herneemt al diens eerdere vragen om inzage, met in begrip van de vraag d.d. 20 oktober 2026 (procedure aangaande en meldingen van integriteitsschendingen).

2.2.1. Over het verzoek om inzage d.d. 20 oktober 2026 heeft de Commissie reeds uitspraak gedaan in Advies nr. 2025-197 van 18 december 2025.

Voor wat betreft dit onderdeel, is het verzoek om advies van de aanvrager onontvankelijk.

Eenmaal de Commissie haar advies heeft uitgebracht, is haar bevoegdheid uitgeput en komt het aan de betrokken administratieve instantie toe om een beslissing te nemen over het verzoek tot heroverweging.

Overeenkomstig artikel 8, § 2, 3e lid, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, wordt een administratieve instantie, bij ontstentenis van kennisgeving binnen de voorgeschreven termijn van vijftien dagen, volgend op de ontvangst van het advies van de Commissie, geacht een beslissing tot afwijzing te hebben genomen.

Overeenkomstig artikel 8, § 2, 4e lid, van de wet van 11 april 1994, staat tegen een beslissing van de administratieve instantie enkel een beroep open bij de Raad van State.

2.2.2. Voor wat betreft de overige onderdelen, is het verzoek om advies d.d. 9 februari 2026 ontvankelijk.

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 wettelijke 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. Voor zover de gevraagde documenten kaderen binnen de opdrachten van openbare dienst en voor zover Infrabel geen uitzonderingsgronden inroept en deze afdoende motiveert, is ze ertoe gehouden om de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken.

3.3. Daarbij is er rekening mee te houden dat Infrabel enkel aan de wet van 11 april 1994 is onderworpen in haar hoedanigheid als “administratieve overheid” (en dus als “administratieve instantie”), dit wil zeggen voor zover zij optreedt in het kader van haar opdrachten van openbare dienst, zoals omschreven in artikel 199, § 1, 1° tot 5°, van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven (hierna: “de wet van 11 maart 1991”), en verder uitgewerkt door haar openbare dienstcontract. Ook de activiteiten die accessoir zijn aan de opdrachten van openbare dienst of dienen om de realisatie mogelijk te maken, vallen onder deze noemer. Zie voor verdere toelichting dienaangaande o.a. het Advies van de Commissie nr. 2025-185, van 28 november 2025.

Het komt in principe aan Infrabel toe om na te gaan of de gevraagde documenten kaderen binnen haar opdrachten van openbare dienst. Is dit het geval dan moeten ze worden beschouwd als bestuursdocumenten in de zin van de wet van 11 april 1994.

Brussel, 2 maart 2026.

S. JOCHEMS
secretaris

L. DONNAY
voorzitter