



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

30 september 2013

ADVIES 2013-46

met betrekking tot de toegang tot notulen van de  
SIOD

(CTB/2013/80)

## 1. Een overzicht

Bij brief van 29 mei 2013 vraagt mevrouw Nadia Sminate om een kopie van alle notulen van de vergaderingen van de Algemene Raad van Partners van de SIOD, het Federaal Aansturingsbureau van de SIOD, alsook van het directiecomité dat het Federaal Aansturingsbureau beheert.

Bij brief van 18 juli 2013 weigert de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst om toegang te verlenen tot de gevraagde documenten, omdat zij van oordeel is dat een parlamentslid geen gebruik kan maken van de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur en in bijkomende orde omdat de openbaarmaking schade zou kunnen toebrengen aan de opsporing en de vervolging van strafbare feiten. Er wordt daarbij gesteld dat de documenten in kwestie beslissingen bevatten met betrekking tot het beleid en de actieplannen inzake de bestrijding van sociale fraude, beslissingen met betrekking tot de sectoren waarin controles zullen worden uitgevoerd en andere gevoelige en vertrouwelijke gegevens. Deze documenten aan een burger bezorgen, zou ingaan tegen de wet en impliceren dat het belang van de openbaarheid voorgaat op de bescherming van het belang van de opsporing of de vervolging van strafbare feiten. Bovendien roept de SIOD dat de documenten bepaalde situaties en acties betreffen die niet definitief zijn, zodat het openbaar maken van deze documenten tot misvatting kan leiden, omdat ze in wezen niet af of onvolledig zijn (artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur). Ten slotte roept de SIOD artikel 6, § 3, 3° en 4° van de wet van 11 april 1994 in, omdat ze van mening is dat de aanvraag als kennelijk onredelijk of kennelijk te vaag geformuleerd moet worden beschouwd.

Omdat zij het niet eens is met dit standpunt, dient mevrouw Nadia Sminate bij brief van 27 augustus 2013 een verzoek tot heroverweging in. Tegelijkertijd vraagt zij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies. De Commissie ontvangt deze aanvraag op 3 september 2013.

## **2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag**

De Commissie stelt vast dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan het verzoek tot heroverweging en het verzoek om advies tegelijkertijd moeten worden ingediend.

## **3. De gegrondheid van de adviesaanvraag**

3.1. Voorafgaandelijk wil de Commissie in herinnering brengen dat artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 kennen aan eenieder zonder een recht van toegang tot bestuursdocumenten. Het gaat om een basisrecht dat ook aan parlementsleden toekomt. Zij hebben immers hetzelfde recht als elke andere burger en kunnen geen bijkomende rechten van toegang putten uit de openbaarheidswetgeving. De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst voert dan ook ten onrechte aan dat de aanvrager zich niet op de wet van 11 april 1994 kan beroepen. De voorrechten die een parlementair geniet in de uitoefening van zijn functies vormen geen belemmering dat hij een beroep doet op de mogelijkheden die de wet van 11 april 1994 biedt.

3.2. De Commissie stelt ook vast dat de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst inroept dat de aanvraag kennelijk onredelijk en kennelijk te vaag is, zodat op grond van artikel 6, § 3, 3° en 4° van de wet van 11 april 1994 de aanvraag kan worden afgewezen.

De Commissie wenst erop te wijzen dat beide uitzonderingsgronden in elk geval elkaar uitsluiten.

Het kennelijk te vaag zijn van de aanvraag betekent dat de bewoordingen van de aanvraag niet toelaten om de gevraagde bestuursdocumenten te identificeren. De Commissie meent dat dit in casu niet het geval is als de aanvrager toegang vraagt tot alle notulen van de algemene vergadering en van het Federaal Aansturingsbureau. De documenten waarvan de toegang wordt gevraagd zijn dus duidelijk omschreven.

De kennelijke onredelijkheid kan worden ingeroepen wanneer duidelijkheid bestaat over de inhoud en omvang van de aanvraag. In dit geval moet in concreto worden aangetoond dat het tegemoetkomen aan

de aanvraag de activiteiten van de federale overheidsdienst in gevaar brengt. Bovendien wil de Commissie benadrukken dat de uitzonderingsgrond die betrekking heeft op de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag een facultatief karakter heeft. Aangezien de openbaarheid van alle bestuursdocumenten het principe is, moet het inroepen van deze uitzonderingsgrond dan ook grondig worden gemotiveerd. Er kan moeilijk worden ingezien dat dit in casu het geval is wanneer de gevraagde documenten in digitale vorm bestaan en als dusdanig ter beschikking worden gesteld.

3.3. Verder roept de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking te weigeren. Deze uitzonderingsgrond houdt in dat een federale administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. De Commissie wenst erop te wijzen dat deze uitzonderingsgrond slechts kan worden ingeroepen wanneer in concreto wordt gemotiveerd waarom bepaalde informatie schade kan berokkenen aan de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt overduidelijk dat niet kan worden volstaan met het vermelden van algemene formules zoals dit nu het geval is. Bovendien kan deze uitzonderingsgrond ook maar worden ingeroepen wanneer een afwegingsproces heeft plaatsgevonden, waaruit blijkt dat het belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder doorweegt dan de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Zelfs wanneer deze uitzonderingsgrond voor bepaalde informatie kan worden ingeroepen is moeilijk in te zien dat alle informatie in de gevraagde documenten onder deze uitzonderingsgrond zou kunnen vallen.

Als de Commissie rekening houdt met de opdrachten van de Algemene Vergadering van de SIOD dat stelt ze vast dat deze een reflectie- en adviesorgaan is in het kader van de strijd tegen de sociale fraude en het illegale arbeid en met betrekking tot de optimale functionering van de arrondissementele cellen. De Algemene Vergadering heeft ook als opdracht om voorstellen aan de bevoegde minister(s) te bezorgen met het oog op het aanpassen van de wetgeving in de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude. Zij stelt aanbevelingen op en verstrekt adviezen, hetzij uit eigen beweging, hetzij op verzoek van een minister

over de wetsontwerpen en wetsvoorstellen met betrekking tot de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude.

Als de Commissie rekening houdt met de opdrachten van het Federaal Aansturingsbureau dan stelt ze vast dat deze onder meer belast is met:

1° het beleid zoals vastgesteld door de Ministerraad in de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude ter uitvoering van het beleidsplan en operationeel plan;

2° de preventieacties nodig voor de invoering van dit beleid op te zetten en te ondernemen;

3° de samenwerkingsprotocollen tussen de federale overheid en de gewesten betreffende de coördinatie van de controles inzake illegale arbeid en sociale fraude voor te bereiden;

4° de realisatiegraad van de verschillende elementen van het operationeel plan maandelijks te evalueren.

5° binnen de arrondissementscellen de actie aan te sturen van de inspecties van de federale Overheidsdiensten en van de instellingen van openbaar nut die betrokken zijn bij de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude;

6° richtlijnen op te stellen ter uitvoering van het operationeel plan voor de Arrondissementscellen, goedgekeurd door de procureur-generaal aangewezen door het College van procureurs-generaal;

7° de voorzitters van de arrondissementscellen tweemaal per jaar bijeen te roepen teneinde een coördinatie van de werkzaamheden van deze cellen te organiseren;

8° de nodige bijstand te verlenen aan de bevoegde besturen en diensten inzake de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude teneinde de controle-operaties behoorlijk te doen verlopen;

9° studies omtrent de problematiek van illegale arbeid en sociale fraude uit te voeren en het mogelijk maken meer gerichte acties te ondernemen, onder andere met ondersteuning van de analisten wier opdracht verduidelijkt wordt in artikel 6, § 3, 6°;

10° te zorgen voor de ondersteuning van de inspectiediensten;

11° de inspanningen die vereist zijn voor een volledige toegang tot alle gegevensbanken te ondersteunen, nodig voor de uitvoering van de opdrachten van de inspectiediensten;

12° een beleid te voeren inzake het verzamelen, bewaren, ontwikkelen en gestructureerd uitwisselen van informatie, met name in het kader van de modernisering van de sociale zekerheid met de Kruispuntbank van de

sociale zekerheid, ingesteld en georganiseerd bij de wet van 15 januari 1990;

13° de gemeenschappelijke opleidingsbehoeften van de agenten van de inspectiediensten te identificeren en voor de nodige opleidingen te zorgen;

14° de informatie die nodig is voor de strijd tegen de illegale arbeid en de sociale fraude te coördineren en te verspreiden;

15° een extern communicatiebeleid te bepalen;

16° verslag uit te brengen over de realisatiegraad van de in het operationeel plan beoogde acties, de te ontwikkelen informaticaprojecten, de in te zetten middelen, de doelstellingen en de budgettaire opbrengsten, alsmede over de stand van zaken van de strijd tegen illegale arbeid en sociale fraude bij de Algemene Raad voor 30 juni;

17° de internationale samenwerking tussen de inspectiediensten in het kader van de gezamenlijke acties voor de verschillende diensten tot stand te brengen en die op te volgen;

18° toe te zien op de uitvoering van de door de minister(s) gesloten partnerschapsovereenkomsten.

De SIOD wordt dus uitgenodigd te onderzoeken in welke mate alle notulen en de informatie die ze bevatten, vragen behandelen die in de lijst van opdrachten die toekomen aan de algemene vergadering en het Federaal Aansturingsbureau betrekking hebben op de opsporing en vervolging van misdrijven. De SIOD moet erover waken ze in concreto en op pertinente wijze te verantwoordt waarom ze een uitzondering inroept om de gevraagde toegang geheel of gedeeltelijk weigert (zie 3.5 hierna).

3.4. Ten slotte roept de Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 in. Deze uitzonderingsgrond bepaalt dat een federale administratieve overheid de openbaarmaking kan weigeren als het een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven. Het inroepen van deze uitzonderingsgrond is aan strenge voorwaarden onderworpen. Zo kan ze slechts worden ingeroepen voor bestuursdocumenten die onaf of onvolledig zijn. Het feit dat de erin beschreven situaties en acties niet definitief zijn, maakt niet dat het bestuursdocument onaf of onvolledig is. De aanvraag heeft trouwens betrekking op goedgekeurde notulen en bijgevolg om afgewerkte documenten. Aangezien de eerste voorwaarde

niet is vervuld, moet ook niet verder worden onderzocht of de andere voorwaarden zijn vervuld. De Sociale Inlichtingen- en Opsporingsdienst roept dan ook ten onrechte artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 in.

3.5. De Commissie wenst bovendien te wijzen op artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan slechts informatie aan de openbaarheid kan worden onttrokken voor zover deze onder een uitzonderingsgrond valt en dit inroepen in concreto en behoorlijk is gemotiveerd. Alle andere informatie in een bestuursdocument moet dan ook openbaar worden gemaakt.

Brussel, 30 september 2013.

F. SCHRAM  
secretaris

M. BAGUET  
voorzitster