



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

2 juni 2014

ADVIES 2014-41

met betrekking tot een vraag om toelichting over de
toepassing van de openbaarheidswetgeving op
inspectiedocumenten in het bezit van de POD

Maatschappelijke Integratie

(CTB/2014/31)

1. Een overzicht

Bij mail van 6 mei 2014 vraagt mevrouw Anne-Marie Voets, directeur-generaal Algemene Diensten van de POD Maatschappelijke Integratie om een standpunt van de Commissie naar aanleiding van een vraag van een journaliste van 'De Standaard', tot inzage van de Inspectiedienst voor een bepaald aantal OCMW's. Zij wil meer bepaald weten of inspectieverslagen, opgesteld op basis van de controle ter plekke bij het OCMW en uitsluitend gericht aan de voorzitter van dat OCMW, onder de wetgeving betreffende de openbaarheid van bestuur valt en indien dit het geval is of de toegang kan worden geweigerd omwille van het vertrouwelijk karakter van de ondernemingsgegevens, omwille van de vermelding van persoonsgegevens of omwille van informatie over de interne werking van het OCMW in kwestie. Verder vraagt ze als de rapporten ter beschikking moeten worden gesteld op welke wijze dit moet gebeuren.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

Aangezien de POD Maatschappelijke Integratie een federale administratieve overheid is, kan zij op grond van artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur een verzoek om advies richten aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd. De Commissie heeft echter steeds geoordeeld dat zij in dit kader niet kan ingaan op specifieke aspecten die verband houden met een concrete aanvraag, maar enkel kan ingaan op algemene interpretatievragen.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

Artikel 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994 omschrijft een bestuursdocument als "alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt". Het is voldoende dat een administratieve overheid in het bezit is van de gevraagde informatie en deze gematerialiseerd is, om van een bestuursdocument te spreken. Wanneer inspectieverslagen dan ook in het bezit zijn van de POD Maatschappelijke Integratie dan moeten zij als bestuursdocumenten worden beschouwd die onder het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 vallen.

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur gaan uit van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. De toegang kan enkel worden geweigerd wanneer de aanvrager het vereiste belang mist om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard of wanneer één of meer uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 kan of moet worden ingeroepen en dit inroepen in concreto en in pertinente wijze kan worden gemotiveerd.

Aangezien de inspecties veelal gebeuren naar aanleiding van klachten bevatten, kunnen een aantal onder hen zeker als documenten van persoonlijke aard worden beschouwd. In dit geval moet de aanvrager een belang aantonen. De Commissie is van mening dat dit belang echter slechts moet worden aangetoond voor informatie die een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen en niet voor andere informatie in een document om voldoende rekening te kunnen houden met het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking. Verder is het de vaste adviespraktijk van de Commissie dat het belang steeds in het concrete geval moet worden beoordeeld. Het is aan de POD Maatschappelijke Integritatie om die beoordeling te maken.

Het inroepen van uitzonderingsgronden moet steeds in concreto en pertinent worden gemotiveerd. Bovendien moet worden nagegaan of de voorwaarden die gelden voor elke uitzonderingsgrond wel zijn gerespecteerd. Zo moet een administratieve overheid de openbaarmaking weigeren wanneer zij op grond van artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 vaststelt dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Hierbij zijn drie opmerkingen te maken. In de eerste plaats wordt niet de persoonlijke levenssfeer op zich beschermd, maar alleen de mate waarin de openbaarmaking schade zou toebrengen aan de persoonlijke levenssfeer. Daarnaast moet in aanmerking worden genomen de mate van bescherming die iemand geniet afhankelijk is van de concrete persoon. In de derde plaats wil de Commissie erop wijzen dat niet enkel de naam, maar alle informatie die ertoe kan leiden dat de identiteit van de betrokkene kan onthullen moet worden getoetst aan deze uitzonderingsgrond.

De Commissie sluit niet uit dat eventueel toepassing moet worden gemaakt van artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer het belang ervan niet opweegt tegen het belang dat gediend is met de opsporing en vervolging van strafbare feiten. In dit geval moet wel concreet worden aangetoond dat de openbaarmaking in het concrete geval de opsporing en vervolging van strafbare feiten kan schaden en mag zeker niet zomaar een algemene formulering ter motivering hiervan worden aangevoerd.

De kans dat de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994 kan worden ingeroepen voor deze inspectieverslagen is twijfelachtig. Deze uitzonderingsgrond vermeldt dat een federale administratieve overheid de openbaarheid kan weigeren van een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld. Inspectiediensten beschikken doorgaans over een wettelijke grondslag om informatie van de geïnspecteerde te verkrijgen, zodat niet langer meer kan worden gesteld dat de informatie uit vrije wil wordt verstrekt. Toch is niet uit te sluiten dat toch getuigenissen of meningen van derden in het rapport worden vermelden die niet onder de verplichting vallen om informatie te verstrekken en deze vrijwillig geven. Maar dan moet wel rekening worden gehouden met een tweede vereiste, namelijk diegene die zijn mening of opinie geeft, moet op het moment van de verstrekking wel uitdrukkelijk de vertrouwelijkheid hebben ingeroepen. Er moet ook op worden gewezen dat deze uitzonderingsgrond enkel betrekking heeft op meningen of opinies en geen betrekking heeft op feiten. Van zodra één van de voorwaarden van deze uitzonderingsgrond niet zijn gerespecteerd, kan de uitzonderingsgrond niet worden ingeroepen.

Of een bestuursdocument al dan niet betrekking heeft op de interne werking van OCMW is niet relevant voor het beoordelen van de openbaarmaking. In elk geval heeft de wetgeving het interne karakter van een bestuursdocument niet als uitzonderingsgrond voorzien en vormt het bijgevolg geen grondslag om de openbaarmaking te weigeren.

Evenmin kan voor OCMW's een beroep worden gedaan op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid de openbaarheid moet weigeren wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de

openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld. Er is moeilijk in te zien dat financiële gegevens van een OCMW als ondernemings- en fabricagegegevens zouden kunnen worden gekwalificeerd. OCMW's zijn immers geen commerciële organisaties. De uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 is er immers op gericht om private belangen te beschermen, in tegenstelling tot artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994. Deze uitzonderingsgrond beperkt zich evenwel tot de bescherming van een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet en niet tot de bescherming van lokale economische of financiële belangen.

Het recht van toegang dat de wet van 11 april 1994 houdt een recht op inzage, een recht op uitleg en een recht op het verkrijgen van een kopie in. Het komt de aanvrager toe de gevraagde informatie te verkrijgen in de vorm die hij zelf verkiest. Als een kopie wordt gevraagd, dan moet rekening worden gehouden met de bepalingen van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 tot vaststelling van het bedrag van de vergoeding verschuldigd voor het ontvangen van een afschrift van een bestuursdocument of een document met milieu-informatie (BS 14 september 2007).

De Commissie wenst de POD Maatschappelijke Integratie wel op te merken dat ze er de aanvrager op kan wijzen dat de eventueel verkregen bestuursdocumenten slechts kunnen hergebruikt worden dan onder de voorwaarden van de wet van 7 maart 2007 tot omzetting van de richtlijn 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie. Dit houdt onder meer ook in dat de POD Maatschappelijke Integratie het recht heeft om het hergebruik te weigeren.

Brussel, 2 juni 2014.

F. SCHRAM
secretaris

M. BAGUET
voorzitster