



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

28 maart 2018

ADVIES 2018-24

met betrekking tot het verkrijgen van een kopie van de notulen van de zittingen van de raad van bestuur en het directiecomité van de NMBS van de afgelopen anderhalf jaar

(CTB/2018/21)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 22 februari 2018 vraagt de heer Christoph Meeussen aan de NMBS om een kopie van de notulen van de zittingen van de raad van bestuur en het directiecomité van de afgelopen anderhalf jaar in digitale vorm en bij voorkeur in machineleesbaar formaat.

1.2. Bij brief van 6 maart 2018 weigert de NMBS om op het verzoek in te gaan. Ze oordeelt dat de vraag te ruim en te vaag geformuleerd is en hiermee ingaat tegen artikel 6, § 3, 3° en 4° van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur'. Bovendien oordeelt ze dat de vraag ingaat tegen artikel 5 van deze wet dat bepaalt dat de vraag duidelijk de betrokken aangelegenheid en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten moet vermelden. De vraag betreft een hele reeks documenten die elkaar opvolgen en die over tal van onderwerpen gaan. Zodoende weet de NMBS niet welke onderwerpen de aanvrager precies interesseren. Zo het onderwerp niet bepaald is, kan er redelijkerwijze van de administratieve overheid niet gevraagd worden om voor alle onderwerpen die er behandeld worden telkens het onderzoek te doen of er een uitzonderingsgrond aanwezig is, en, in voorkomend geval, de afweging van de belangen te maken. Mits en op het ogenblik dat de vraag precies is afgelijnd, kan de NMBS wel nagaan of het document kan worden meegedeeld of eerder onder een uitzonderingsgrond valt.

1.3. Bij e-mail van 13 maart 2018 dient de aanvrager bij de NMBS een verzoek tot heroverweging in. Bij e-mail van dezelfde dag vraagt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers in overeenstemming met artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 tegelijkertijd met het verzoek tot heroverweging aan de NMBS een verzoek om advies ingediend bij de Commissie. Ook al maakt de NMBS het de aanvrager mogelijk om zijn aanvraag verder te verfijnen, toch moet worden vastgesteld dat de NMBS de aanvraag om toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten verwerpt, zodat kan

worden vastgesteld dat de aanvrager moeilijkheden ondervindt om toegang te krijgen tot de documenten die hij heeft gevraagd zodat aan de voorwaarden als bedoeld in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 is voldaan

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

De Commissie wenst er vooreerst op te wijzen dat artikel 5 van de wet van 11 april 1994 stelt dat de vraag duidelijk de betrokken aangelegenheid vermeldt en, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten. De reden van deze formulering waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen eensdeels de betrokken aangelegenheden en anderzijds, waar mogelijk, de betrokken bestuursdocumenten, houdt verband met het feit dat burgers veelal niet weten over welke bestuursdocumenten een federale administratieve overheid beschikt. Om die reden is het voldoende dat de aanvrager de betrokken aangelegenheid vermeldt. Dit moet een ambtenaar die voldoende vertrouwd is met de materie toelaten de bestuursdocumenten te identificeren die betrekking hebben op de aangelegenheid die hij vermeldt. In casu vermeldt de aanvrager evenwel duidelijk de bestuursdocumenten waartoe hij toegang wenst te verkrijgen, namelijk de notulen van de zittingen van de raad van bestuur en het directiecomité van de afgelopen anderhalf jaar in digitale vorm en bij voorkeur in machineleesbaar formaat. De aanvraag laat op dit punt niet te wensen over zodat artikel 6, § 3, 4° van de wet van 11 april 1994 niet kan worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren. Artikel 6, § 3, 4°, van de wet van 11 april 1994 kan immers slechts worden ingeroepen wanneer helemaal niet duidelijk is op welke bestuursdocumenten de aanvraag betrekking heeft. In dit geval kan hierover geen twijfel bestaan.

De NMBS kan eventueel artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 inroepen als ze concreet kan aantonen dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd. De Commissie wenst er wel op te wijzen dat de Raad van State aan de motivering van de inroepbaarheid van deze uitzonderingsgrond eisen stelt. Zo is het onvoldoende dat in de motivering zou verwezen worden naar een aanzienlijk volume aan documenten. Volgens de Raad van State is vereist dat met de vereiste omzichtigheid het volume van de gevraagde documenten moet worden bepaald en dat de weigering van het fundamenteel recht tot

openbaarheid op grond van een kwalitatief criterium de grootste omzichtigheid gebiedt. Wat het onderzoek van de uitzonderingsgronden betreft moet de NMBS minstens redelijkerwijze aantonen en aannemelijk maken waarom een screening van de notulen met het oog op de toepassing van de uitzonderingsgronden van de wet van 11 april 1994 ook al gaat het om een omvangrijke partij, dat deze opdracht als onoverkomelijk moet worden beschouwd. De NMBS moet immers worden beschouwd als een grote en slagkrachtige administratieve overheid, waarvan mag worden verwacht dat ze zich weet te organiseren om aan de gestelde vraag tot openbaarmaking te voldoen. In elk geval wordt geenszins aangetoond dat de aanvrager manifest misbruik maakt van zijn grondwettelijk recht van toegang tot bestuursdocumenten. Zijn vraag moet legitiem worden geacht nu ze bovendien beperkt is in de tijd. De vraag om toegang tot de notulen moet geacht worden de enige wijze te zijn waarop de aanvrager zich een beeld kan vormen van het beleid dat de NMBS voert om vervolgens dit beleid te kunnen beoordelen (RvS, arrest nr. 229.270 van 21 november 2014). Zoals de Commissie al eerder heeft gesteld, gaat het immers om een facultatieve uitzondering op het fundamenteel beginsel van openbaarheid van alle bestuursdocumenten dat in artikel 32 van de Grondwet wordt gehuldigd.

De Commissie wenst er ten slotte op te wijzen dat het recht van toegang slechts bestaat tot bestaande bestuursdocumenten. Een administratieve overheid is er niet toe gehouden om documenten in een machineleesbaar formaat ter beschikking te stellen als ze niet in de vorm beschikbaar zijn. Van digitale documenten kan echter worden verwacht dat een administratieve overheid deze in de vorm ter beschikking stelt die de aanvrager voorstelt, voor zover zij technisch in de mogelijk is om zonder kosten het gewenste bestandsformaat te genereren.

Brussel, 28 maart 2018.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster