



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

4 oktober 2023

ADVIES 2023-165

Met betrekking tot de weigering om toegang tot informatie op basis waarvan de RSZ simulatieberekeningen heeft gemaakt

(CTB/2023/175)

1. Overzicht van de feiten

1.1. Op onbekende datum (ná 22 december 2022 en vóór 19 januari 2023) richt het Nationaal Multiple Sclerose Centrum vzw via het contactformulier op de website van de Rijksdienst Sociale Zekerheid (hierna: "RSZ") een vraag om uitleg aangaande een berekening van een trimestriële responsabiliseringsbijdrage:

"Om het systeem te begrijpen, vernemen we graag welke organisaties er in de activiteitensector zijn opgenomen en over welke medewerkers de instroom over de voorbije periodes gaat."

1.2. Per e-mail van 19 januari 2023 antwoordt de RSZ:

"Omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (AVG), mogen wij de identiteit van de werknemers ingetreden in invaliditeit niet meedelen, net als de ondernemingen die deel uitmaken van de sector waartoe u behoort."

In het kader van de responsabilisering van werkgevers voor hun werknemers ingetreden in invaliditeit wordt enkel rekening gehouden met de werknemers ingetreden in invaliditeit die:

- *op het moment van de aanvang van de primaire arbeidsongeschiktheid tussen de 18 en 54 jaar waren*
en
- *op het moment van de aanvang van de primaire arbeidsongeschiktheid ten minste 3 achtereenvolgende jaren zonder onderbreking bij de betreffende werkgever tewerkgesteld zijn*

Wij maken er u op [attent] dat de berekeningen van de ratio's gebeuren voor de werkgever die de werknemer tewerkstelde op het moment van zijn intrede in arbeidsongeschiktheid, dus één jaar voor de intrede in invaliditeit van de werknemer."

1.3. Per e-mail van 17 maart 2023 richt de raadsman van de aanvrager een "formeel verzoek" op basis van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: "de wet van 11 april 1994") tot de RSZ.

- *welke personen (werknemers) namen uw diensten in aanmerking voor het bepalen van de ‘instroom in de invaliditeit tijdens de referteperiode (aantal werknemers)’ voor het vierde kwartaal van 2021, het eerste kwartaal van 2022, het tweede kwartaal van 2022 en het derde kwartaal van 2022 (7de kolom in de overzichtstabel met de simulatieberekeningen in bijlage 1 en 2)?*
- *werd onze cliënte voor het bepalen van de ‘Gemiddelde ratio van de activiteitensector van uw onderneming’ (2de kolom in de overzichtstabel met de simulatieberekeningen in bijlage 1 en 2) vergeleken met ondernemingen met dezelfde vier eerste cijfers van de NACE-classificatie van de economische activiteit voor wat betreft haar hoofdactiviteit, dan wel met ondernemingen met dezelfde drie of twee eerste cijfers van de NACE-classificatie (cf. artikel 142 §1 van de Programmawet van 27 december 2021)?*
- *met welke precieze ondernemingen (bij naam genoemd) werd onze cliënte vergeleken voor het bepalen van de ‘Gemiddelde ratio van de activiteitensector van uw onderneming’ (2de kolom in de overzichtstabel met de simulatieberekeningen in bijlage 1 en 2)?*
- *waar hebben uw diensten precies de informatie verzameld op basis waarvan de simulatieberekeningen bij de brieven van 22 december 2022 en 13 februari 2023 werden gemaakt?”*

1.4. Per e-mail van 22 maart 2023 laat de RSZ aan de raadsman van de aanvrager weten dat de aanvraag overgemaakt werd aan de bevoegde dienst.

1.5. Na telefonisch contact door de raadsman van de aanvrager, meldt de RSZ per e-mail van 3 mei 2023 dat de aanvraag intern werd doorgestuurd en dat zij hem zo spoedig mogelijk zullen inlichten.

1.6. Per e-mail van 14 september 2023 richt de raadsman van de aanvrager een verzoek tot heroverweging aan de RSZ. Aangezien er geen antwoord binnen de 30 dagen ontvangen werd, moet “*dit verzoek [...] geacht afgewezen te zijn in toepassing van artikel 6 §5 derde lid wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Onze cliënte is het niet eens met deze (stilzwijgende) afwijzende beslissing.*”

1.7. Per e-mail van diezelfde dag verzoekt de raadsman van de aanvrager de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten (hierna: “de Commissie”) om advies.

2. De ontvankelijkheid en het voorwerp van de aanvraag

2.1. Overeenkomstig artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 kan eenieder die moeilijkheden ondervindt om de raadpleging of de verbetering van een bestuursdocument te verkrijgen op grond van deze wet, een verzoek tot heroverweging richten tot de betrokken federale administratieve overheid.

De wetgever heeft gewild dat de aanvrager over een snelle procedure zou beschikken om zijn recht om toegang uit te oefenen. Gelet op de vaste adviespraktijk van de Commissie dient een verzoek tot heroverweging en om advies binnen een redelijke termijn ingesteld te worden volgend op de beslissing van de administratieve overheid (Advies van 9 augustus 2021, nr. 2021-100, Advies van 15 maart nr. 2021-100).

In casu heeft de aanvrager een verzoek ingediend tussen 22 december 2022 en 19 januari 2023, en de raadsman van de aanvrager een “formeel verzoek” om toegang tot bepaalde informatie op basis van de wet van 11 april 1994 op 17 maart 2023. Pas op 14 september 2023 werd een verzoek tot heroverweging ingediend door de raadsman van de aanvrager.

Zelfs indien ervan uit te gaan is, dat het nieuwe verzoek van de raadsman als startpunt van de procedure om toegang geldt, en de administratieve overheid bijgevolg binnen 30 dagen diende te antwoorden, zijn er meer dan 5 maanden verstreken tussen de impliciete weigeringsbeslissing en het verzoek om heroverweging en advies.

Niettemin is de Commissie wel bereid om rekening te houden met de specifieke omstandigheden van de administratieve overheid in dit dossier. De RSZ liet immers tot tweemaal toe weten dat het dossier intern was doorverwezen en dat er nog een antwoord zou volgen. Het kan de aanvrager dan ook niet verweten worden dat hij langer heeft gewacht dan wat er normaliter van een snelle administratieve beroepsprocedure verwacht wordt.

2.2. De aanvrager heeft voor het overige voldaan aan de eisen in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 door gelijktijdig zijn verzoek tot heroverweging en zijn vraag om advies in te dienen.

3. Bespreking ten gronde

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de Wet van 12 november 1997 huldigen principieel het recht van toegang tot alle (bestaande) bestuursdocumenten.

De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd kunnen worden. Bovendien moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (Arbitragehof, arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2 en Arbitragehof; arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013). Een weigering kan dan ook niet steunen op hypothetische en vage veronderstellingen, maar moet gestaafd worden met concrete gegevens die aan de zaak eigen zijn (RvS nr. 215.507, 3 oktober 2011; RvS nr. 216.506, 3 oktober 2011).

3.2. Voor zover de RSZ geen uitzonderingsgronden inroept en deze behoorlijk *in concreto* motiveert, is zij ertoe gehouden de gevraagde bestuursdocumenten aan de aanvrager te bezorgen.

3.3. De Commissie wenst daarbij vooreerst wel op te merken dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten geen recht op om het even welke informatie inhoudt. De gevraagde informatie moet immers aanwezig zijn op een drager. Een administratieve overheid kan er niet toe worden verplicht om op grond van artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 informatie die tegemoetkomt aan de wensen van een aanvrager, tot een bestuursdocument te verwerken. Gelet op vaste adviespraktijk van de Commissie, kunnen vragen om loutere inlichtingen evenmin beschouwd worden als een verzoek om toegang tot of om uitleg over een bestuursdocument (zie bijv. Advies van 16 april 2018, nr. 2018-31).

Het is niet uitgesloten dat een deel van het verzoek van de aanvrager informatie betreft die niet op bestaande bestuursdocumenten aanwezig is (zoals, mogelijks, het antwoord aangaande de vraag waar de RSZ haar informatie heeft gevonden). Indien informatie op een bestand in het bezit van de RSZ aanwezig is en eenvoudig kan geïmporteerd worden, is er evenwel geen sprake van het aanmaken van een nieuw document.

3.4. De Commissie sluit niet uit dat de RSZ alsnog bepaalde uitzonderingsgronden kan inroepen voor sommige informatie, in het bijzonder artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994.

Artikel 6, § 2, 1° van de Wet van 11 april 1994 stelt dat een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijst wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet *“aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd”*.

Zo kan mogelijkwijze het overmaken van een lijst met namen van invalide werknemers afbreuk doen aan de persoonlijke levenssfeer van die personen. De RSZ zal dit desgevallend wel afdoende moeten motiveren.

Anderzijds is het inroepen van voormelde uitzonderingsgrond met betrekking tot informatie die slaat op ondernemingen, minder evident. Het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer komt immers slechts in beperkte mate toe aan rechtspersonen, en strekt zich volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 16 april 2002, Société Colas Est en anderen t. Frankrijk, § 41), het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof (GwH, 19 september 2007, nr. 118/2007) in hoofdzaak uit tot zakengeheimen. In toepassing van de wet van 11 april 1994 zal specifiek voor zakengeheimen evenwel toepassing gemaakt moet van de relatieve uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 (Advies van 1 april 2020, 2020-30). Voor zover de RSZ de toegang tot de gevraagde documenten wil weigeren om eventuele andere aspecten van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken onderneming te beschermen, zal zij moeten aantonen dat die aspecten wel degelijk vallen binnen de toegelaten bescherming voor rechtspersonen in het licht van bovenvermelde rechtspraak. Bovendien zal de RSZ dan ook op concrete wijze moeten aantonen dat de

openbaarmaking werkelijk afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer. In de mate de concrete resultaten van de berekeningen van vergelijkbare ondernemingen niet gedeeld worden, lijkt het alvast op het eerste zicht moeilijk om te verdedigen dat een algemene vergelijkbaarheid met de aanvrager inzake de relevante beroepsactiviteiten, raakt aan hun persoonlijke levenssfeer of aan eventuele concrete zakengeheimen.

3.5. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt, aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 4 oktober 2023

I. DELHEZ
Vervangend secretaris

L. DONNAY
Voorzitter