



Commissie voor de toegang tot en het  
hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

JAARVERSLAG 2022

## 1. Overzicht van de werking

De Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten vindt haar grondslag in de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' en de wet van 12 november 1997 'betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten'. Door het koninklijk besluit van 29 april 2008 werd deze Commissie samengevoegd met de Federale Beroepscommissie voor het hergebruik van bestuursdocumenten. Sindsdien bestaat de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten uit twee afdelingen: de Afdeling openbaarheid van bestuur en de Afdeling hergebruik van bestuursdocumenten. De Commissie treedt onder andere op als adviesorgaan in het kader van het administratief beroep georganiseerd door artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 en door artikel 9, § 1, van de wet van 12 november 1997. Daarnaast kan zij op verzoek van federale administratieve overheden of uit eigen beweging adviezen uitbrengen.

Nadat het mandaat van de leden van de Commissie op grond van het koninklijk besluit van 22 juni 2017 'tot benoeming van de leden van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten' (*B.S.*, 27 juni 2017) op 27 juni 2021 verlopen was, duurde het tot eind juni 2022 vooraleer de nieuw aangestelde Commissie kon samenkomen. De Commissie werd opnieuw samengesteld door het koninklijk besluit van 21 februari 2022 'tot benoeming van de leden van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten' (*B.S.*, 7 maart 2022). De eedaflegging in handen van de minister van Binnenlandse Zaken vond plaats op 22 juni 2022. De eerste vergadering van de nieuw samengestelde commissie ging door op 29 juni 2022.

## 2. Adviezen

### *2.1 Aantal adviesaanvragen en gegeven adviezen*

De Commissie ontving in 2022 134 adviesaanvragen.

- Twintig adviesaanvragen werden ingediend toen de Commissie geen mandaat had én zij zich niet nuttig over deze adviesaanvragen uitspreken kon.

- Tijdens de vergadering van 29 juni 2022 heeft de Commissie besloten dat zij alle adviesaanvragen ingediend vanaf 1 april 2022 behandelen zal. Niettemin stelde de Commissie vast dat voor 29 van de 109 adviesaanvragen de nuttige termijn om uitspraak te doen verstreken was.
- Van de 80 adviezen waarover effectief uitspraak gedaan kon worden, zijn er 47 adviezen in de Franse taal en 62 adviezen in de Nederlandse taal gesteld.
- Buiten één advies gewezen op grond van artikel 8, § 3, van de wet van 11 april 1994, hadden de adviezen betrekking op vragen in het kader van het georganiseerd administratief beroep van artikel 8, § 2, van diezelfde wet.
- In het algemeen stelt de Commissie vast dat in 2022 de nadruk minder op COVID-gerelateerde vragen kwam te liggen (hoewel deze niet volledig afwezig waren).

## *2.2 Overzicht van de adviezen uitgebracht in 2022*

Van de 80 adviezen waarover effectief uitspraak gedaan is, werden er 36 adviezen opgesteld naar aanleiding van een impliciete weigeringsbeslissing, dit wil zeggen een stilzwijgen van het bestuur.

Slechts in 25 dossiers, riep het bestuur uitzonderingsgronden in, zelfs al motiveerde het bestuur ook in die gevallen vaak haar beslissing niet voldoende concreet.

De Commissie betreurt het ontbreken aan responsiviteit van sommige administratieve overheden ten aanzien van de burger.

Niettegenstaande de periode waarin de Commissie niet nuttig kon tussenkomen gelet op de hierboven vermelde redenen, werden er toch een aantal interessante adviezen gegeven, die de adviespraktijk van de Commissie nader omlijnen of doen evolueren, waaronder de volgende adviezen:

- Advies nr. 2022-59 van 19 september 2022

Artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 is enkel van toepassing op onvolledige of onafgewerkte *bestuursdocumenten* en niet op onafgewerkte of onvolledige *dossiers* als geheel. Er moet dus voor elk bestuursdocument afzonderlijk nagegaan worden of aan de voorwaarden van artikel 6, § 3, 1°, is voldaan.

- Advies nr. 2022-63 van 4 oktober 2022

Dit advies past op genuanceerde wijze het beginsel van de scheiding der machten toe. Een administratieve overheid moet de wet van 11 april 1994 toepassen wanneer een aanvrager om de toegang tot bestuursdocumenten verzoekt zelfs indien er een gerechtelijke procedure tussen het bestuur en de aanvrager loopt. De toepassing van de wet van 11 april 1994 doet geen afbreuk aan de mogelijkheid voor de partijen in de procedure om ook de rechtbank te verzoeken dat processtukken voorgelegd moeten worden. Ook Advies nr. 2022-89 van 22 december 2022 (naast een aantal andere rechtsvragen) oordeelt in diezelfde zin.

- Advies nr. 2022-76 van 17 november 2022

In de context van de selectie- en benoemingsprocedure van de Ombudsman voor de Luchthaven-Nationaal, werd artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 ingeroepen om toegang tot het selectiedossier te weigeren. Informatie die betrekking heeft op de functie en het voldoen aan de kwaliteitsvereisten die eigen zijn aan de functie, valt echter niet onder de persoonlijke levenssfeer voor personen die een openbare functie vervullen. Deze beoordeling verschilt van persoon tot persoon, en de reikwijdte van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zal onder meer afhangen van de mate van zichtbaarheid als publieke persoon.

- Advies nr. 2022-89 van 22 december 2022

In een advies waarin verscheidene vraagstukken aan bod komen, wordt o.a. benadrukt dat de toegang tot documenten waarop de aansprakelijkheidsvordering is gebaseerd, niet geweigerd kan

worden louter omdat ze bij de rechtbank neergelegd werden. Dit argument vindt geen grondslag in de uitzonderingen van de wet van 11 april 1994.

- Advies nr. 2022-101 van 22 december 2022

Het bestuur had de kennelijke onredelijkheid van de aanvraag ingeroepen omdat zij hiervoor informatie moest verzamelen die over verschillende databanken en dossiers verspreid was en de verzameling een zware belasting zou uitmaken. Deze chaotische organisatie was het gevolg van het niet naleven van een interne richtlijn. Het feit dat niet voldaan is aan een interne richtlijn om een dossier op te maken, betekent echter nog niet dat op grond van de wet van 11 april 1994 deze verplichting alsnog afgedwongen kan worden. Ook in dergelijke omstandigheden kan het bestuur artikel 6, § 3, 3°, van de wet van 11 april 1994 inroepen.

### *2.3 Bekendmaking van de adviezen*

De adviezen van de Commissie zijn openbaar. Ze worden gepubliceerd op de website van de Commissie (<http://www.bestuursdocumenten.be>). Naast adviezen van de Commissie is op die website ook informatie over de openbaarheidswetgeving en praktische informatie voor de aanvragers te vinden. Deze website werd eind 2014 vernieuwd waarbij de bruikbaarheid ervan en het gebruiksgemak werden verhoogd.

De beoordelingen zijn momenteel echter alleen in chronologische volgorde doorzoekbaar. De Commissie wil haar adviezen op grond van trefwoorden classificeren om, enerzijds, het onderzoek uitgevoerd door de leden van de Commissie en, anderzijds, door de rechtzoekenden te vergemakkelijken. De Commissie zal deze missie, die essentieel is voor de continuïteit van haar werk, niet kunnen uitvoeren zonder de hulp van de administratie van de FOD Binnenlandse Zaken.

### **3. Aanbevelingen, vastgestelde problemen en interpretatie van de wetgeving**

#### 3.1. Algemeen

De Commissie wenst opnieuw te benadrukken dat de aanbevelingen die zij in vorige jaarverslagen sinds 2008 heeft geformuleerd nog niets van hun waarde hebben verloren. Deze jaarverslagen kunnen op de website van de Commissie worden geraadpleegd.

Door ze in herinnering te brengen wil de Commissie opnieuw de beleidsmakers en administraties wijzen op de noodzaak om de nodige initiatieven te nemen die tegemoetkomen aan de opmerkingen van de Commissie.

De Commissie wenst ook uitdrukkelijk te verwijzen naar het advies dat zij op verzoek van de Minister van Binnenlandse Zaken heeft uitgebracht over de hervorming van de openbaarheidswetgeving (Advies van 29 augustus, nr. 2022-44). De wijziging van de openbaarheidswetgeving besproken in de Kamer in 2023, verminderen echter de relevantie van het advies van de Commissie niet.

De Commissie beperkt zich in dit jaarverslag tot het overlopen van enkele vaststellingen die op het werkjaar 2022 betrekking hebben.

#### 3.2. De langdurige buitenwerkingstelling van de Commissie

De Commissie betreurt dat zij geruime tijd buiten werking is geweest. Het koninklijk besluit van 22 juni 2017 'tot benoeming van de leden van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten' (*B.S.*, 27 juni 2017) beëindigde het mandaat van de leden van de Commissie immers op 27 juni 2021. Op grond van het beginsel van de continuïteit van de openbare diensten heeft de Commissie nog even doorgewerkt. Dit beginsel biedt immers slechts een beperkte mogelijkheid om zonder uitdrukkelijk mandaat de activiteiten verder te zetten. Nochtans had de Commissie zelf de eerste minister een jaar vooraf attent gemaakt op haar aflopende mandaat. Er moet ook in rekening worden genomen dat de leden van de Commissie allen een andere functie hebben. Hun engagement moet dan ook geacht worden beperkt in de tijd te zijn.

Ook na de publicatie van het koninklijk besluit van 21 februari 2022 ‘tot benoeming van de leden van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten’ in het *Belgisch Staatsblad* van 7 maart 2022, liet de eedaflegging nog op zich wachten zodat de Commissie pas eind juni 2022 aan de slag kon na een inactiviteit van 10 maanden.

De Commissie hoopt dat in de toekomst deze situatie vermeden kan worden door tijdig in de opvolging van de leden te voorzien.

### 3.3. Het niet voldoen aan de ontvankelijkheidsvereisten

Waar zich, in het verleden, minder problemen stelden, moet de Commissie vaststellen dat in het afgelopen jaar verschillende adviesaanvragen als niet-ontvankelijk moesten worden beoordeeld. De wet van 11 april 1994 en de wet van 12 november 1997 vereisen dat de aanvrager wanneer hij moeilijkheden ondervindt om toegang te krijgen tot bestuursdocumenten, een administratieve beroepsprocedure kan instellen. Deze houdt in dat twee handelingen tegelijkertijd moeten gebeuren, namelijk een verzoek tot heroverweging bij de betrokken federale administratieve overheid én een verzoek om advies bij de Commissie. De Commissie zal deze tendens met een bijzondere aandacht opvolgen in 2023 en een voorstel tot bijsturing van dit wettelijk voorschrift formuleren.

Daarnaast stelt de Commissie vast dat een aantal aanvragers nalaten de Commissie de nodige documenten te bezorgen die haar moeten toelaten een verzoek in behandeling te nemen. Dit leidt tot extra opvolging van het secretariaat van de Commissie. De Commissie stelt vast dat dergelijke problemen zich ook voordeden bij de gewestelijke en gemeenschapscommissies voor de toegang tot bestuursdocumenten, en dat de gewestelijke en gemeenschapsregelgeving aangepast werden om deze problemen op te lossen. De federale wetgever kan overwegen om een dergelijke bepaling toe te voegen in de federale openbaarheidswetgeving.

I. DELHEZ  
Plaatsvervangend secretaris

L. DONNAY  
voorzitter

