



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

8 augustus 2011

ADVIES 2011-299

over de weigering om toegang te verlenen tot bepaalde informatie uit de verslagen van de ombudspersonen van ziekenhuizen

(CTB/2011/300)

## 1. Een overzicht

Bij brief van 26 april 2011 vraagt dr. Martine Van Hecke, namens Test Aankoop aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om de jaarverslagen van de ombudsdiensten van alle algemene ziekenhuizen in België voor de jaren 2008, 2009 en 2010.

Bij brief van 25 mei 2011 brengt de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu aan de aanvrager ter kennis dat zij haar beslissing met 15 dagen wenst uit te stellen.

Bij brief van 10 juni 2011 weigert de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu gedeeltelijk om op het verzoek in te gaan. De redenering van de FOD is de volgende. De weigering heeft betrekking op de informatie die in de verslagen is opgenomen die niet het voorwerp uitmaakt van een verplichte vermelding op grond van artikel 9 van het KB van 8 juli 2003 houdende vaststelling van de voorwaarden, waaraan de ombudsfunctie in de ziekenhuizen moet voldoen (*BS* 26 augustus 2003). Uit artikel 9 van het KB van 8 juli 2003 vloeit immers voort dat de ombudspersoon niet verplicht is om eventuele moeilijkheden die hij ondervindt in de uitoefening van zijn opdracht en mogelijke aanbevelingen om hieraan te verhelpen, te vermelden. Het gaat hier immers om meningen die uit vrije wil worden megedeeld aan de overheid en waarbij de overheid verzekert dat deze mededeling van dergelijke informatie steeds in een strikt vertrouwelijk kader gebeurt. De gedeeltelijke weigering vindt volgens de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu ook zijn grondslag in artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Als deze informatie bekend zou worden gemaakt, dan zou dit zeer nefaste gevolgen kunnen hebben op de werking van de ombudsdienst. De ombudspersoon zal immers niet meer geneigd zijn om de betreffende informatie aan de overheid mee te delen. Het is niet ondenkbaar dat geen correcte gegevens meer zouden worden megedeeld, wat zou leiden tot een schending van het recht op de gezondheid zoals gewaarborgd in artikel 23, derde lid, 2° van de Grondwet en van de rechten van de patiënt zoals gegarandeerd in de wet van 22 augustus 2002 betreffende de rechten van de patiënt (*BS* 26 september 2002). De wetgever gaat ervan uit dat het recht van de patiënt om een klacht neer te leggen in verband met de uitoefening van zijn rechten een bescherming is van deze rechten. Een slechte werking van

de ombudsdienst schendt aldus de fundamentele rechten van de patiënt. Verder moeten bepaalde bestuursdocumenten minstens gedeeltelijk als documenten van persoonlijke aard worden beschouwd. Elk jaarverslag vermeldt de naam van de betreffende ombudspersoon en bevat een beoordeling of een waardeoordeel. De openbaarmaking van de jaarverslagen kan dan ook de ombudspersoon persoonlijk nadeel berokkenen. Voor die informatie moet dan ook een belang worden aangetoond.

Bij aangetekende brief van 19 juli 2011 dient mevrouw Van Hecke, namens Test Aankoop, een verzoek tot heroverweging in tegen de gedeeltelijke weigering tot openbaarmaking van de gevraagde bestuursdocumenten. Tegelijkertijd dient zij bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, een verzoek om advies in.

## 2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie stelt vast dat de aanvrager voldaan heeft aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging en het verzoek om advies zoals gesteld in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994.

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu roept in dat de aanvrager het belang mist om toegang te hebben tot documenten van persoonlijke aard. Aan het begrip “document van persoonlijke aard” moet echter een beperkte invulling worden gegeven. Het gaat niet zomaar om persoonsgegevens, maar om “*een bestuursdocument dat 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*” (artikel 1, tweede lid, 3° van de wet van 11 april 1994). Uit artikel 9 van het KB van 8 juli 2003 houdende vaststelling van de voorwaarden waaraan de ombudsfunctie in de ziekenhuizen moet voldoen, blijkt evenwel dat de kans dat informatie als dusdanig moet worden gekwalificeerd, nauwelijks aanwezig is: “*Het verslag mag geen elementen bevatten waardoor één van de natuurlijke personen betrokken bij de afhandeling van de klacht kan worden geïdentificeerd.*” Het is slechts in de mate artikel 9 van het KB van 8 juli

2003 niet zou worden gerespecteerd, dat bepaalde informatie als een document van persoonlijke aard moet worden gekwalificeerd en dat de aanvrager een belang moet aantonen. In dit geval toont de aanvrager geen belang aan. De gevraagde jaarverslagen kunnen bovendien niet worden beschouwd als een document van persoonlijke aard dat op de ombudspersoon zelf betrekking heeft.

De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de vraag om toegang ontvankelijk is voor zover de informatie niet als een document van persoonlijke aard kan worden gekwalificeerd.

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

Artikel 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994 luidt als volgt: “*Een federale administratieve overheid mag een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de vraag (...) een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld*”. Deze uitzonderingsgrond kan maar worden ingeroepen wanneer bepaalde voorwaarden cumulatief zijn vervuld. In de eerste plaats vallen slechts adviezen of meningen onder deze uitzonderingsgrond en geen feitelijke gegevens. De Commissie stelt vast dat de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu zich tot deze informatie beperkt en slechts feitelijke gegevens openbaar heeft gemaakt, zodat aan deze eerste voorwaarde is voldaan. Bovendien moet dat advies of die mening uit vrije wil aan de overheid zijn meegedeeld.

Verder kan deze uitzonderingsgrond slechts worden ingeroepen wanneer diegene die het advies of de mening heeft verstrekt de vertrouwelijkheid heeft ingeroepen bij het verstrekken ervan. De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu toont niet aan dat dit het geval is. Zij kan niet uit eigen beweging de vertrouwelijkheid van dergelijke informatie garanderen ten aanzien van de ombudspersonen. Ook op dit vlak kan de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3 2° van de wet van 11 april 1994 niet worden ingeroepen om de openbaarmaking te weigeren.

Ten slotte wenst de Commissie erop te wijzen dat de wetgever deze uitzonderingsgrond als een facultatieve uitzonderingsgrond heeft ingeschreven. Dit betekent dat aangezien het uitgangspunt is dat alle

bestuursdocumenten openbaar zijn, een administratieve overheid in het bijzonder moet motiveren waarom ze deze uitzonderingsgrond inroept. Ze is immers niet verplicht deze informatie aan de openbaarmaking te onttrekken.

Aangezien de voorwaarden in artikel 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994 cumulatief van aard zijn, is het niet voldoende aan één van de voorwaarden voldoende, opdat de uitzonderingsgrond in casu niet kan worden ingeroepen.

Daarnaast roept de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu artikel 6, § 1, 2° van de wet van 11 april 1994 in op grond waarvan een federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijst, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden. De Commissie ziet niet meteen in op welke wijze de openbaarmaking van het gedeelte van de jaarverslagen dat betrekking heeft op de ondervonden moeilijkheden en suggesties om hieraan te verhelpen op directe wijze een bedreiging zou vormen voor het recht op gezondheid zoals gewaarborgd in artikel 23, derde lid, 2° van de Grondwet. Er wordt geenszins aangetoond dat de openbaarmaking van die informatie “zeer nefaste gevolgen zou hebben” voor het recht op gezondheid en afbreuk zou doen aan de patiëntenrechten zoals die door de wet van 22 augustus 2002 zijn gegarandeerd. De Commissie is dan ook van mening dat voor zover de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu niet in concreto kan aantonen waarom de openbaarmaking van die informatie afbreuk doet aan de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden van de bestuurden, zij evenmin deze uitzonderingsgrond kan invoeren.

De neemt niet weg dat eventueel voor bepaalde informatie andere uitzonderingsgronden die bij wet zijn bepaald, moeten of kunnen worden ingeroepen. Het komt evenwel toe aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om dit te beoordelen en de nodige motivering in concreto aan te voeren.

De Commissie ziet hoegenaamd niet in waarom ook de vermelding van de naam van het ziekenhuis en de naam van de ombudspersoon niet

openbaar worden gemaakt. De naam van het ziekenhuis wordt al helemaal niet beschermd en de afbreuk van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer kan moeilijk worden ingeroepen ten aanzien van een naam veelal toch bekend is. De functie van ombudspersoon vereist immers dat een zekere bekendheid aan de persoon wordt gegeven die deze functie vervult.

De Commissie is bijgevolg van mening dat de gronden waarop de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu de openbaarheid weigert, hetzij geen steek houden, hetzij onvoldoende zijn gemotiveerd om informatie in de gevraagde bestuursdocumenten aan de openbaarmaking te onttrekken.

Brussel, 8 augustus 2011.

F. SCHRAM  
secretaris

J. BAERT  
voorzitter