



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

8 oktober 2018

ADVIES 2018-105

met betrekking tot de mogelijkheid om toegang tot  
een bestuursdocument te weigeren omdat de  
informatie erin aanleiding kan geven tot misvatting

(CTB/2018/adviesuiteigenbeweging2)

## **1. Een overzicht**

De Commissie voor de toegang tot en hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, is de afgelopen periode geconfronteerd geweest met adviesaanvragen waar de overheid de openbaarmaking heeft geweigerd omdat de openbaarmaking aanleiding zou kunnen geven tot misvatting bij het publiek of waar de overheid na het advies van de Commissie in het antwoord op het verzoek tot heroverweging deze reden heeft ingeroepen om de openbaarmaking af te wijzen. Omwille van het belang van de problematiek acht de Commissie het belangrijk een algemeen advies uit te brengen dat los staat van deze concrete aanvragen tot openbaarmaking van een bestuursdocument.

Op grond van artikel 8, § 4, van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994) en op grond van artikel 9, § 3, van de wet van 12 november 1997 'betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten' (hierna: wet van 12 november 1997) is de Commissie bevoegd om op eigen initiatief een advies te verstrekken over de algemene toepassing van de wetgeving op de openbaarheid van bestuur. In het geval van de wet van 12 november 1997 kan de Commissie zich trouwens enkel uitspreken over verzoeken van lokale besturen voor zover de organieke bevoegdheid over de lokale besturen aan de federale wetgever zijn toegewezen. Verder kan de Commissie de wetgevende macht voorstellen doen in verband met de toepassing en de eventuele herziening van beide openbaarheidswetten.

## **2. Het advies**

Het advies is opgesplitst in twee onderdelen: in de eerste plaats wordt duidelijk gemaakt dat de vraag naar de begrijpelijkheid van de inhoud in principe los staat van de vraag naar de toegang van een bestuursdocument. In een tweede luik kan de begrijpelijkheid van een advies een rol spelen in het kader van een toe te passen uitzonderingsgrond waarvan het inroepen aan strikte voorwaarden is gebonden.

### *2.1. Het recht van toegang tot een bestuursdocument staat los van de vraag of de inhoud ervan door de aanvrager kan worden begrepen*

Het recht van toegang tot een bestuursdocument staat los van het aantonen van een belang, los van het vermelden van de reden waarom de aanvrager het bestuursdocument wenst te verkrijgen en los van het feit of hij het bestuursdocument op een correcte manier begrijpt of kan begrijpen. Het beoordelen of hij de inhoud van het bestuursdocument begrijpt of op een correcte manier behoort in principe enkel de aanvrager van een bestuursdocument toe. De grondwetgever en de wetgever zijn ervan uitgegaan dat een aanvrager recht heeft om kennis te nemen van de inhoud van een bestuursdocument zoals een administratieve overheid erover beschikt, ook al zijn de bestuursdocumenten opgesteld in een administratieve taal of zijn ze heel technisch van aard (*Parl.St.* Kamer 1992-1993, nr. 1112/1, 14; *Parl.St.* Kamer 1996-1997, nr. 871/1, 6). Op die manier wilde de wetgever voorkomen dat de burger geen volledige kennis van de inhoud van een bestuursdocument of slechts een bepaalde lezing van het gevraagde bestuursdocument zou krijgen. Het komt een administratieve overheid niet toe een gevraagd bestuursdocument te wijzigen of te 'hertalen', ook niet al zou dit de begrijpelijkheid ten goede komen. Het is aan de aanvrager om te beoordelen of hij het verkregen bestuursdocument voldoende begrijpt. Meent hij dat dit niet het geval is, dan kan hij gebruik maken van een bijkomende modaliteit van het recht van toegang, namelijk de mogelijkheid om uitleg te vragen over een bestuursdocument (artikel 4, eerste lid van de wet van 11 april 1994 en artikel 5, eerste lid van de wet van 12 november 1997). Deze laatste modaliteit om het recht van toegang uit te oefenen wordt door de Raad van State gezien als behorende natuurlijkerwijs tot de openbare dienstverlening (*Parl.St.* 1992-1993, nr. 1112/1, 29). Dat moet de burger in staat stellen om, wanneer hij dit wenst, op een correcte wijze de inhoud van een bestuursdocument te begrijpen.

Het risico op een verkeerde of foutieve interpretatie is immers steeds mogelijk. Het communicatieproces is immers een complex proces waarbij de communicatie- en taalvaardigheden van de aanvrager en de context waarin de aanvrager zich bevindt een belangrijke rol spelen. Een verkeerd of foutief begrijpen van een bestuursdocument is dus steeds mogelijk en kan niet worden voorkomen. Het feit dat een

bestuursdocument aanleiding kan geven tot misvatting of verwarring is in principe dan ook geen reden om de openbaarmaking te weigeren.

Als een administratieve overheid toch vreest dat er een risico op misvatting zou kunnen ontstaan, dan heeft de Commissie in verscheidene adviezen doorheen haar volledige adviespraktijk aanbevolen dat een administratieve overheid steeds in de mogelijkheid is om het aangevraagde bestuursdocument te laten vergezellen door een toelichtende brief of nota. Zo kan ze daarin toelichten dat een bestuursdocument niet automatisch het eindresultaat van een beraadslagingsproces bevat. Het betrokken bestuursdocument kan immers een voorbereidend document zijn, waarin een bepaalde visie wordt gehuldigd die achteraf niet langer meer zal worden gevolgd, bv. als gevolg van opmerkingen geuit door adviesorganen over een bepaald voorstel of ontwerp. Het kan ook gaan om een ambtelijk document waarin een bepaald voorstel wordt geuit dat uiteindelijk politiek niet zal worden gevolgd omdat er onvoldoende politiek draagvlak voor wordt gevonden. Als een bestuur evenwel niet in de mogelijkheid is om een dergelijk begeleidend toelichtend document aan de aanvrager te bezorgen naast het gevraagde bestuursdocument of de gevraagde bestuursdocumenten, vormt dit natuurlijk geen reden om de openbaarmaking te weigeren.

Dat de begrijpelijkheid van een bestuursdocument geen criterium is voor het al dan niet toestaan van de toegang ertoe blijkt ook uit het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking. Dit principe houdt in dat wanneer omwille van het feit dat bepaalde informatie onder een uitzonderingsgrond valt waarvan het inroepen in concreto afdoende kan worden gemotiveerd, slechts deze informatie aan de openbaarmaking mag worden onttrokken en dat alle andere informatie in het bestuursdocument vooralsnog openbaar moet worden gemaakt. Het feit dat als gevolg van de gedeeltelijke openbaarmaking het bestuursdocument niet meer volledig kan worden begrepen of tot misvatting aanleiding kan geven, vormt evenmin een reden om de openbaarmaking te weigeren (*Parl.St.* Kamer 1992-1993, nr 1112/1, 19; *Parl.St.* Kamer, 1996-1997, nr. 871/1, 8).

2.2. De uitzondering op het principe: een bestuursdocument dat onafgewerkt of onvolledig is en dat om die reden aanleiding tot misvatting kan geven

### 2.2.1 Inleiding

Artikel 6, § 3, 1°, 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: (...) 1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;”

Artikel 7 van de wet van 12 november 1997:

“Onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de Gemeenschap of het Gewest, mag een provinciale of gemeentelijke administratieve overheid een aanvraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de aanvraag:

1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven;”

Beide uitzonderingsgronden zijn identiek, maar hebben een verschillend toepassingsgebied: de eerste geldt ten aanzien van federale administratieve overheden, de tweede ten aanzien van provinciale en gemeentelijke administratieve overheden.

Twee aspecten zijn wat deze uitzonderingsgrond betreft belangrijk, namelijk de voorwaarden waaronder deze uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen en het karakter van de uitzonderingsgrond.

Uit de Memorie van toelichting blijkt dat het doel van deze uitzonderingsgrond is “te vermijden dat misverstanden ontstaan over de draagwijdte van een document”. (*Parl.St. Kamer*, 1992-1993, nr. 1112/1, 19; *Parl.St. Kamer*, nr. 871/1, 7)

### 2.2.2. De voorwaarden om deze uitzonderingsgrond te kunnen invoeren

Om deze uitzonderingsgrond in te roepen moeten luidens de tekst zelf van de voormelde bepalingen twee voorwaarden vervuld zijn, wat ook inhoudt dat moet worden aangetoond via de motivering dat aan deze voorwaarden is voldaan.

In de eerste plaats moet het gaan om een document dat onafgewerkt of onvolledig is. In de tweede plaats moet het dit “onafgewerkt of onvolledig zijn” dat aanleiding geeft tot misvatting.

#### a. Het onafgewerkt of onvolledig zijn van een bestuursdocument

De Memorie van toelichting van de beide wetten bevat geen informatie over wat moet worden verstaan onder eensdeels een onafgewerkt en anderdeels een onvolledig bestuursdocument. Onder een “onvolledig document” kan volgens de Commissie ondermeer worden begrepen de situatie waarin ondermeer bijlagen die integraal deel uitmaken van een bestuursdocument vooralsnog ontbreken.

Aangezien alle uitzonderingsgronden moeten worden beschouwd als een uitzonderingsgrond op een fundamenteel grondrecht, moet aan de uitzonderingsgronden een restrictieve interpretatie worden gegeven. Dit is ook het geval voor de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 en in artikel 7, 1°, van de wet van 12 november 1997. Dit betekent dat niet al te vlug mag besloten worden tot het voorhanden zijn van een onafgewerkt of onvolledig document.

In elk geval mag niet worden besloten dat als een bepaald dossier nog niet is afgewerkt of onvolledig is, er voldaan is aan deze eerste voorwaarde om deze uitzonderingsgrond in te roepen. Het begrip “dossier” wordt immers niet gehanteerd in de beide openbaarheidswetten. Een dossier moet overigens worden geacht te bestaan uit één of meerdere bestuursdocumenten. Er moet dan ook per bestuursdocument worden beoordeeld of het onvolledig of onafgewerkt is.

Een onafgewerkt of onvolledig document mag evenmin worden gelijkgesteld met een voorbereidend document. Dat een document een

voorbereidend document is, vormt bijgevolg op zich geen reden om een aanvraag te weigeren van zodra dit document afgewerkt is.

Ook het feit dat een administratieve overheid een bestuursdocument als een “intern document” of als een “vertrouwelijk document” of als “organisatiespecifieke en gevoelige informatie” kwalificeert, betekent niet dat het gaat om een onafgewerkt of onvolledig document.

Het ogenblik waarop een document als ‘af’ kan worden beschouwd, vergt een feitelijke beoordeling en verschilt van document tot document. Er kan in dit verband een onderscheid worden gemaakt tussen documenten die zich situeren binnen een besluitvormingsproces en andere documenten.

Heeft een bestuursdocument betrekking op een besluitvormingsproces dan verkrijgt een document de status van “afgewerkt” of “volledig” wanneer de persoon of de instantie die in het kader van de procedure bevoegd is om dit document tot stand te brengen, oordeelt dat dit het geval. Vaak zal dit er ook toe leiden dat op dat moment het document door de betrokken verantwoordelijke wordt ondertekend of, intern of extern, verspreid. Dit betekent echter helemaal niet dat er een eindbeslissing in de procedure moet zijn genomen. Evenmin kan het uitstellen van de ondertekening leiden tot de kwalificatie van een onafgewerkt of onvolledig document leiden. Dat een bestuursdocument afgewerkt of volledig is, moet worden gezien als een uiting dat binnen een administratie een document een traject heeft doorlopen dat leidt tot het standpunt van die administratie. Het feit dat de inhoud van een document nog vatbaar is voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen, belet niet dat het document als afgewerkt of als volledig kan worden beschouwd. Zo zal een advies van een juridische dienst pas als af kunnen worden beschouwd als het inderdaad als een document van de juridische dienst van de dienst kan worden gekwalificeerd en niet als een juridische nota van een medewerker van die dienst die nog onderhevig is aan verdere discussie binnen die dienst. Een voorontwerp van wet of een ontwerp van koninklijk besluit is een afgewerkt en volledig document als het door de ministerraad is goedgekeurd en voor advies naar andere instellingen, zoals de Raad van State of de Gegevensbeschermingsautoriteit voor advies wordt doorgestuurd. Dat dergelijk voorontwerp van wet of ontwerp van koninklijk besluit uiteindelijk niet leidt tot een ontwerp van wet of een

wet of niet leidt tot een koninklijk besluit of leidt tot een wetsontwerp of wet of een koninklijk besluit waarvan de inhoud grondig afwijkt van het voorontwerp van wet of een ontwerp van koninklijk besluit, doet daaraan geen afbreuk. Er ontstaat in dit geval immers een nieuwe tekst.

Voor documenten die niet kaderen in een besluitvormingsprocedure, geldt dat het de opsteller is of opstellers zijn die zelf oordelen of hun document als af of volledig moet worden beschouwd. Toch gaat het niet om een louter subjectieve beslissing die zou toelaten dat doelbewust een bepaald document steeds als onafgewerkt of onvolledig zou kunnen worden beschouwd. Er is immers een objectief beoordelingselement, namelijk het feit dat niets meer aan het document dient te worden gewijzigd, wat niet uitsluit dat wijzigingen achteraf nog mogelijk blijven als gevolg van nieuwe omstandigheden, feiten of ingewonnen adviezen. Documenten die het standpunt van de administratie vertolken en door de administratie gedragen zijn, zijn afgewerkte documenten, al vormt een dergelijk document nog maar een initieel beleidsvoorstel aan de beleidsverantwoordelijke of beleidsverantwoordelijken, die hierover nog zijn, haar of hun akkoord moet(en) geven.

Een document is niet afgewerkt of onvolledig wanneer binnen een organisatie aan het betrokken document nog steeds wordt gewerkt en wordt geoordeeld dat het document de organisatie nog niet kan verlaten, omdat het nog niet als het standpunt van de betrokken dienst of organisatie kan worden beschouwd. Dit is ook het geval wanneer een document door verschillende diensten wordt uitgewerkt en de verschillende diensten oordelen dat het document het gezamenlijk standpunt nog niet vertegenwoordigt.

Een duidelijke indicator voor een afgewerkt document kan worden gezien in het feit dat een document een bepaalde administratie verlaat en aan een andere administratie of instelling wordt bezorgd, als het betrokken document geen gezamenlijk product is van verschillende administraties of instellingen.

Bijzondere aandacht vragen databanken. De databank als dusdanig moet worden beschouwd als een bestuursdocument. Dit geldt evenzeer voor de informatie uit een databank die op basis van de databank met elkaar kunnen worden gecombineerd en als een afzonderlijke output ter beschikking kunnen worden gesteld. Eigen aan heel wat databanken is



dat ze voortdurend worden bijgewerkt. Aangezien heel wat informatie meer en meer in databanken terecht komt, zou het beschouwen van een databank als een onafgewerkt bestuursdocument ertoe leiden dat heel wat informatie nooit toegankelijk zou zijn. De Commissie meent echter dat een databank op een bepaald ogenblik in de tijd wel degelijk als een afgewerkt bestuursdocument moet worden beschouwd, namelijk op het moment van de aanvraag. Op dat moment wordt immers de informatie in de databank geacht de toestand op dat moment weer te geven. Dit neemt niet weg dat de gegevens in de databank nadien kunnen worden aangepast of omdat de realiteit waarop ze betrekking hebben, zich wijzigt.

Vraagt iemand toegang tot bepaalde informatie in een databank, dan hangt het afgewerkt karakter van die gegevens af van het feit van wie die gegevens afkomstig zijn. Zijn de gegevens in een databank afkomstig van een of meerdere derden en zijn ze nog niet getoetst aan bepaalde kwaliteitseisen, dan doet dit niets af van het feit dat deze gegevens als afgewerkte gegevens moeten worden beschouwd. Er mag immers van worden uitgegaan dat de verstrekker van die gegevens ze als afgewerkte gegevens heeft beschouwd. Anders kan het liggen als het gaat om voorlopige gegevens die een bestuur in de databank heeft opgenomen.

Vraagt iemand toegang tot de volledige databank, dan mag die databank niet het karakter vertonen van een databank in opbouw wat onder meer kan inhouden dat ze nog heel wat partiële informatie bevat. In dit specifieke geval moet deze databank worden beschouwd als een onafgewerkt of onvolledig document.

b. Het aanleiding geven tot misvatting

Dat een document onaf of onvolledig is, is op zich onvoldoende om het aan de openbaarmaking te onttrekken. Er moet immers worden aangetoond dat net dit onafgewerkt of dit onvolledig karakter aanleiding kan geven tot misvatting.

Dat een bestuursdocument aanleiding kan geven tot misvatting is evenmin een voldoende grondslag om het op grond van de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 of artikel 7, 1°, van de wet van 12 november 1997 aan de openbaarmaking te onttrekken.

c. Het cumulatief karakter van de voorwaarden

Van zodra één van de voorwaarden niet is vervuld, kan de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 of artikel 7, 1°, van de wet van 12 november 1997 niet langer worden ingeroepen. Dat een bestuursdocument aanleiding tot misvatting kan geven, kan nooit worden beschouwd als een grondslag om de openbaarmaking van dit bestuursdocument te weigeren. Ook het feit dat een bestuursdocument onafgewerkt is, vormt op zich geen voldoende grondslag om de openbaarmaking te weigeren, als niet kan worden aangetoond dat dit onafgewerkt of onvolledig zijn aanleiding tot misvatting kan geven.

2.2.3 Het facultatief karakter van de uitzonderingsgrond

De uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 en artikel 7, 1° van de wet van 12 november 1997 heeft een facultatief karakter. Om die reden hebben de Commissie en de Raad van State steeds geoordeeld dat een verzwaarde motiveringsplicht geldt aangezien voor de uitzonderingsgronden in artikel 6, § 3 van de wet van 11 april 1994 en in artikel 7 van de wet van 12 november 1997 de niet-openbaarmaking slechts een mogelijkheid is en geen verplichting. Dit betekent dat als aan de voorwaarden is voldaan om deze uitzonderingsgrond in te roepen, een bestuur nog steeds tot de openbaarmaking ervan kan beslissen, wat niet het geval is voor de verplichte uitzonderingsgronden die in artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 zijn terug te vinden (*Parl.St.* Kamer 1992-1993, nr. 1112/1, 16; *Parl. St.* Kamer, nr. 871/1, 7).

Brussel, 8 oktober 2018.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster