



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

18 mei 2020

ADVIES 2020-43

met betrekking tot een kopie van alle notulen  
opgemaakt tijdens vergaderingen van de GEES

(CTB/2020/32)

## **1. Een overzicht**

1.1. Bij e-mail van 29 april 2020 vraagt de heer X aan de Kancelarij van de Eerste Minister een kopie van alle notulen die gemaakt zijn tijdens vergaderingen van de werkgroep “Groep van Experts die belast is met de Exit-Strategie” (GEES).

1.2. Bij e-mail van 30 april 2020 verzoekt de aanvrager om een bevestiging van de goede ontvangst van zijn aanvraag.

1.3. Bij e-mail van 5 mei 2020 meldt de aanvrager dat hij nog geen antwoord heeft ontvangen op zijn aanvraag.

1.4. Bij e-mail van 5 mei 2020 laat de woordvoester van de Eerste Minister aan de aanvrager weten dat er van de vergaderingen van de werkgroep GEES geen notulen zijn. De GEES is zo stelt zij een adviesgroep “opgericht door de regering met het oog op het adviseren over diverse aspecten van een exit-strategie”. De GEES zo vervolgt zij evenwel “is niet formeel opgericht door de overheid als orgaan van de federale staat en bezit een loutere adviserende rol naar de regering, de Eerste Minister of de Nationale Veiligheidsraad toe”. Ze kan dus niet worden beschouwd als een administratieve overheid in de zin van de wet van 11 april 1994. Dit houdt meteen in dat noch aan de voorzitter van de adviesgroep, noch aan de leden ervan of bij de externe partner(s) inzage kan worden gevraagd in documenten onder welke vorm ook, waarover zij beschikken in het kader van hun opdracht.

1.5. Bij e-mail van 5 mei 2020 dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de Kancelarij van de Eerste Minister.

1.6. Bij e-mail van dezelfde datum als het verzoek tot heroverweging, verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna de Commissie, om een advies.

## **2. De ontvankelijkheid van de aanvraag**

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De verzoeker heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de

gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de federale administratieve overheid en het verzoek om advies aan de Commissie zoals vastgelegd in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994).

### 3. De gegrondheid van de aanvraag

De Commissie wijst erop dat niet aan de orde is wat de juridische aard is van de GEES noch of het een feitelijk opgericht dan wel een "formeel" (lees met een organiek besluit) opgericht adviesorgaan betreft. De aanvraag om openbaarheid is immers gericht aan de Eerste Minister als hoofd van de regering en van de federale overheidsdienst Kancelarij van de Eerste Minister. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 hanteren een heel brede invulling van het begrip "bestuursdocument". Artikel 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994 definieert een bestuursdocument immers als "alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt" Het is irrelevant waar de informatie vandaan komt, het is voldoende dat een administratieve overheid, te dezen een federale administratieve overheid erover beschikt. Dat dergelijke adviezen die de neerslag van de werkzaamheden van de GEES vormen, bestaan en dat de administratieve overheid er wel degelijk over beschikt blijkt onder meer uit de aanhef van het ministerieel besluit van 8 mei 2020 'houdende wijziging van het ministerieel besluit van 23 maart 2020 houdende dringende maatregelen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken'.

De Commissie wil benadrukken dat zij enkel bevoegd is zich uit te spreken over niet-milieu-informatie in een bestuursdocument wat ertoe leidt dat het advies waarom de Commissie te dezen is verzocht enkel betrekking heeft en kan hebben op een bestuursdocument voor zover dit betrekking heeft op informatie die niet als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd. De federale wetgever heeft er immers voor gekozen het recht van toegang tot bestuursdocumenten en het recht van toegang tot milieu-informatie in de wet van 11 april 1994 respectievelijk de wet van 5 augustus 2006 'betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie' te organiseren, waarbij de wet van 5 augustus 2006 moet worden beschouwd als een *lex specialis* ten opzichte van de wet van 11 april 1994. De Eerste Minister dient dan ook de gevraagde bestuursdocumenten te onderzoeken en, al naargelang de daarin aanwezige informatie als milieu- dan wel niet-milieu-informatie kan

worden gekwalificeerd, beslissen dat de wet van 5 augustus 2006 respectievelijk de wet van 11 april 1994 van toepassing is. Het is daarbij onvoldoende dat ze verwijst naar uitzonderingsgronden uit beide wetgevingen. Ze is ertoe gehouden om aan te geven op welke informatie een respectieve uitzonderingsgrond van toepassing is.

De Eerste Minister voert aan dat er van de vergaderingen van de GEES geen notulen zijn, maar enkel ontwerpen van advies en adviezen. Notulen moeten worden opgevat als een document waarin een getrouwe en correcte weergave of notulering wordt verschaft van wat tijdens een vergadering is gebeurd en weergeeft tot welk standpunt of besluit de deelnemers aan die vergadering zijn gekomen. Gezien deze omschrijving moet een document niet noodzakelijk de titel van notulen dragen om onder deze noemer te vallen. Een ontwerpadvies of een advies dat aan de Eerste Minister en aan de regering wordt overgemaakt door de GEES moet, ongeacht de benaming die de schriftelijke weerslag van die werkzaamheden draagt, dan ook worden beschouwd als het door de aanvrager gewenste bestuursdocument die hij aanduidt als “notulen”.

Voor zover dit ontwerp van advies slechts de weergave bevat van het tijdelijke resultaat van een denkproces dat zelf nog niet is voltooid of afgewerkt, kan deze tekst zich in een prematuur stadium bevinden. Dat advies bereikt maar zijn definitieve status zodra het in een verslag aanwezige advies door de leden van de vergadering als afgewerkt cq. definitief wordt beschouwd. In dit geval kan de openbaarmaking ervan worden geweigerd op grond van artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen om reden dat het document niet af of onvolledig is en waarvan de openbaarmaking tot misvatting aanleiding kan geven. Over de mogelijkheid om de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 in te roepen heeft de Commissie trouwens een uitvoerig advies 2018-105 uit eigen beweging uitgebracht dat op de website van de Commissie kan worden teruggevonden ([https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/fr/com/publicite/avis/2018/ADVIES-2018-105.pdf](https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/com/publicite/avis/2018/ADVIES-2018-105.pdf)).

Toch wil de Commissie in het kader van dit advies op drie elementen wijzen die hierna worden uiteengezet. In de eerste plaats is de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 een

facultatieve uitzonderingsgrond, d.w.z. dat deze enkel mag worden ingeroepen zonder dat het inroepen ervan een verplichting is. In het licht van het grondwettelijk beginsel vervat in artikel 32 van de Grondwet is het openbaar karakter van elk bestuursdocument de regel. Het feit dat openbaarmaking omwille van de toepassing van een wettelijke uitzonderingsgrond zou worden geweigerd moet dan ook *in concreto* op afdoende wijze worden gemotiveerd. In de tweede plaats vereist het inroepen van deze uitzonderingsgrond ook een afwegingsproces, namelijk tussen eensdeels het belang dat is gediend met openbaarmaking dat een grondrecht is en anderdeels het onafgewerkt karakter van een advies als dit tot misvatting aanleiding kan geven. De Commissie wenst erop te wijzen dat in tijden van een zware gezondheids crisis zoals dit het geval is als gevolg van de COVID-19 waarbij de fundamentele vrijheden worden ingeperkt, er een zwaar maatschappelijk belang gediend is met de openbaarmaking van die adviezen. Tot slot wil de Commissie erop wijzen dat het onafgewerkt karakter op zichzelf een onvoldoende grond is om de toegang te weigeren. Dit kan pas voor zover bovendien *in concreto* wordt aangetoond dat de het onafgewerkt karakter van het document aanleiding tot misvatting kan geven.

Niets sluit uit dat eventueel – afhankelijk van de inhoud van de ontwerpen van advies en de adviezen – andere uitzonderingsgronden op een gegeven moment in de tijd moeten of kunnen worden ingeroepen. Of dit mogelijk is, moet blijken uit een beoordeling *in concreto*. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen immers principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden kunnen of moeten worden ingeroepen die zich bevinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. Slechts uitzonderingsgronden die bij wet zijn opgelegd kunnen worden ingeroepen en bovendien geldt dat ze beperkend moeten worden geïnterpreteerd (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). Uitzonderingsgronden moeten immers steeds beperkend worden geïnterpreteerd.

De Commissie is van oordeel dat op grond van een grondige analyse van wat notulen zijn onder de vraag om een kopie van de notulen van het GEES te ontvangen die aan de Eerste Minister werden bezorgd ook de

ontwerpadvies en adviezen van de GEES moeten worden begrepen. Zij vormen immers de output van de beraadslagingen van de GEES. Omwille van de aard van de informatie in deze bestuursdocumenten is niet uit te sluiten dat ze ook milieu-informatie bevatten. Het feit dat de toegang tot milieu-informatie in een afzonderlijke wetgeving is uitgewerkt en deze wet geldt als een *lex specialis* ten opzichte van de wet van 11 april 1994 dient de Eerste Minister eerst na te gaan of de gevraagde bestuursdocumenten al dan niet milieu-informatie bevatten in de zin van de wet van 5 augustus 2006. Nadat zij heeft vastgesteld welke informatie als milieu-informatie en als niet-milieu-informatie kan worden gekwalificeerd, kan zij slechts de openbaarmaking tot de gevraagde bestuursdocumenten weigeren op grond van de uitzonderingsgronden die eventueel van toepassing zijn en dit invoeren afdoende *in concreto* is gemotiveerd. Hierbij moet duidelijk zijn voor welke informatie welke uitzonderingsgrond moet of kan worden ingeroepen. De Commissie sluit niet uit dat één of meer uitzonderingsgronden kunnen ingeroepen worden. Zij heeft daartoe uitvoerig toegelicht in welke omstandigheden in welke mate bepaalde uitzonderingsgronden uit de wet van 11 april 1994 kunnen worden ingeroepen mits een motivering *in concreto* en wanneer dit niet langer het geval is. De beoordeling moet rekening houden met het moment waarop de aanvraag is ingediend en niet op het ogenblik waarop een bepaald bestuursdocument tot stand is gebracht. De Commissie wil ook niet uitsluiten dat gegeven bepaalde specifieke inhoud ook nog andere uitzonderingsgronden inroepbaar zijn.

Brussel, 18 mei 2020.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster