



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

13 juli 2020

ADVIES 2020-73

met betrekking tot het verkrijgen van een kopie van  
de notulen van de vergaderingen van de Risk  
Management Group

(CTB/2020/62)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 29 april 2020 vraagt de heer X aan de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu om een kopie van

- 1) alle notulen die gemaakt zijn tijdens vergaderingen van de Risk Management Group vanaf 1 januari 2020 tot heden.
- 2) alle notulen die gemaakt zijn tijdens vergaderingen van de Risk Assessment Group vanaf 1 januari 2020 tot heden.

1.2. Bij e-mail van 30 april 2020 antwoordt de voorzitter van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu dat zijn diensten op dat ogenblik worden geconfronteerd met een overbelasting van het werk als gevolg van het beheer van de covid-19-gezondheids crisis. Een antwoord zal uiterlijk op 29 mei 2020 worden verstuurd.

1.3. Bij e-mail van 12 mei 2020 meldt de voorzitter van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu aan de aanvrager dat hij omwille van de overbelasting van zijn diensten als gevolg van de COVID-19-gezondheids crisis beslist heeft de termijn met vijftien dagen te verlengen in overeenstemming met artikel 6, § 5 van de wet van 11 april 1994. Een antwoord zal als gevolg hiervan uiterlijk op 13 juni 2020 worden bezorgd.

1.4. Bij e-mail van 12 juni 2020 brengt de voorzitter van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu zijn beslissing over het verzoek ter kennis van de aanvrager. Deze luidt als volgt:

“Er kan u ten eerste geen inzage in de verslagen/notulen van de vergaderingen van de RMG verleend worden.

De inzage in deze documenten doet afbreuk aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is (artikel 6, § 2, 3° van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur van 11 april 1994).<sup>[1]</sup>

Deze uitsluitingsgrond is van toepassing op alle beraadslagingen en discussies die zich voordoen binnen een administratieve overheid.[2]

Welnu worden in deze verslagen de discussies weergegeven die de beslissingen van de RMG zijn voorafgegaan en komen in deze verslagen persoonlijke meningen en standpunten voor, zowel van de fysieke leden van de RMG als van de overheden die zij vertegenwoordigen.[3]

Daarenboven wordt in deze verslagen verwezen naar discussies die hebben plaatsgevonden binnen andere organen, zoals de Interministeriële Conferenties, de Risk Assessment Group, CELEVAL, enz.

Nog los van de vraag of deze documenten volledig onder het geheim van de beraadslagingen vallen, zou de overmaking van deze documenten een analyse vergen van elk verslag van de vergaderingen van de RMG dat werd opgesteld sinds 1 januari 2020. Ter informatie heeft de RMG in januari van dit jaar wekelijks vergaderd en vanaf februari 2020 zelfs bijna elke dag.

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu is op dit ogenblik in elk geval niet in staat om deze analyse uit te voeren aangezien alle medewerkers prioritair ingezet worden voor taken die verband houden met de maatregelen genomen om deze crisis te beheersen.

Bijgevolg wordt uw aanvraag als kennelijk onredelijk afgewezen (art. 6, § 3, 3°, wet van 11 april 1994).

De definitieve beslissingen die de RMG neemt, komen eveneens voor in de voormelde verslagen van de vergaderingen. Deze beslissingen zullen u zo spoedig mogelijk overgemaakt worden. Gelet op de huidige crisis, konden de betrokken documenten nog niet onderzocht worden om de delen ervan te anonimiseren die niet bekend gemaakt mogen worden. Zoals reeds meegedeeld, worden alle medewerkers immers prioritair ingezet voor taken die verband houden met de maatregelen genomen om deze crisis te beheersen.

Wat betreft de notulen van de vergaderingen van de RAG, heeft Sciensano u reeds geantwoord met een brief van 10 juni 2020 dat de gevraagde bestuursdocumenten niet bestaan. De weerslag van de vergaderingen van de RAG bevindt zich in de adviezen/rapporten die de RAG verstrekt.

De adviezen van de RAG kunnen teruggevonden worden op de website van Sciensano (<https://covid-19.sciensano.be/nl>).

[1] RvS 24 april 2013, nr. 223.260, Gemeente Oudergem; P.-O. De Broux, D. De Jonghe, M., Vanderstraeten, R., Simar, *Les exceptions à la publicité des documents administratifs*, in V. Michiels, *La publicité de l'administration. Vingt ans après, bilan et perspectives*, Brussel, Bruylant, 2014, p. 150.

[2] GwH 12 maart 2020, nr. 43/2020, B.42.1-B.42.2; CTB 1 april 2020, nr. 2020-31.

[3] CTB 9 juli 2012, nr. 2012-52.”

1.5. Bij e-mail van 14 juni 2020 verzoekt de aanvrager de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu de beslissing te herzien.

1.6. Bij e-mail van 14 juni 2020 verzoekt de aanvrager de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna: Commissie, om een advies. Hij beperkt daarbij het voorwerp van het advies tot de toegang tot alle notulen die gemaakt zijn tijdens vergaderingen van de Risk Management Group vanaf 1 januari 2020 tot heden.

## **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 FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu 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). De Commissie beperkt het voorwerp van haar advies tot de weigering om toegang te verlenen tot alle notulen die

gemaakt zijn tijdens vergaderingen van de Risk Management Group vanaf 1 januari 2020 tot heden.

### 3. De gegrondheid van de aanvraag

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen 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 FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu roept twee uitzonderingsgronden is om de toegang tot bepaalde informatie in de gevraagde bestuursdocumenten af te wijzen, meer bepaald artikel 6, § 3, 3° en artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994.

In principe is het aangewezen om eerst na te gaan of uitzonderingsgronden aanwezig in artikel 6, § 3 van de wet van 11 april 1994 van toepassing zijn en pas daarna of dit ook het geval is voor de uitzonderingsgronden vervat in artikel 6, §§ 1 en 2. Uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, § 3 leiden er veelal toe dat de toegang tot het volledige bestuursdocument kan worden geweigerd, terwijl dit minder het geval is voor de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, §§ 1 en 2.

De Commissie onderzoekt dan ook in de eerste plaats of artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994 dienstig kan worden ingeroepen. Deze uitzonderingsgrond 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: (...) 3° kennelijk onredelijk is;” In een advies uit eigen beweging, namelijk ADVIES nr. 2019-33, heeft de Commissie een synthese uitgewerkt die laat zien onder welke voorwaarden deze uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen. Vooral de evolutie in de rechtspraak van de Raad van State laat zien dat

deze uitzonderingsgrond niet zonder meer kan worden ingeroepen en dat één enkele indicator onvoldoende is om hiertoe te besluiten. De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu voert aan dat daargelaten de vraag of de gevraagde bestuursdocumenten volledig vallen onder de uitzonderingsgrond van artikel 6, § 2, 3°, de overmaking ervan een analyse zou vergen van elk verslag van de vergaderingen van de RMG dat werd opgesteld sinds 1 januari 2020. De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu verwijst daarbij naar het aantal vergaderingen van de RMG die in januari 2020 wekelijks heeft vergaderd en vanaf februari 2020 zelfs bijna elke dag, wat volgens de betrokken overheidsdienst een idee moet geven van het aantal verslagen. Deze indicator slaat op het volume. Daarnaast verwijst de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu naar het feit dat hij “op dit ogenblik”, dit is op 12 juni 2020, in elk geval niet in staat is om deze analyse uit te voeren aangezien alle medewerkers op dat ogenblik prioritair ingezet worden voor taken die verband houden met de maatregelen genomen om de crisis veroorzaakt door de pandemie te beheersen. Deze indicator slaat op de capaciteit aan menskracht waarover de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu beschikt. De Commissie wenst er op wijzen dat voorzichtig moet worden omgesprongen met deze laatste indicator die slechts, rekening houdende met de zeer concrete omstandigheden van een acute crisissituatie, beperkt kan worden ingeroepen, dit is zolang de (acute) crisissituatie voortduurt, te meer nu een verzoek om de notulen te bekomen over een duidelijk afgebakende periode van omstreeks zes maanden op zichzelf beschouwd niet kennelijk onredelijk is. Artikel 32 van de Grondwet kent immers een grondrecht toe waaraan niet zonder meer omwille van een gebrek aan menselijke middelen kan worden voorbijgegaan. Zo kan een federale overheidsdienst alvast niet (al dan niet) moedwillig zijn capaciteit beperkt houden of verzuimen op te drijven om te ontsnappen aan de openbaarheidsverplichting die krachtens de (grond)wet op hem rust doch dient hij ervoor zorg te dragen dat hij over de nodige middelen beschikt om zijn wettelijke verplichtingen te vervullen.

De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu roept verder artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 in om de toegang tot de gevraagde bestuursdocumenten te weigeren. Deze uitzonderingsgrond luidt als volgt: “Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is

gedaan, af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: (...) 3° aan het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is.”

Deze uitzonderingsgrond vergt geen belangenafweging. Er moet enkel worden vastgesteld dat het geheim van de beraadslagingen van de federale Regering en van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de federale uitvoerende macht, of waarbij een federale overheid betrokken is” door de openbaarmaking in het gedrang zou kunnen worden gebracht. Uit de parlementaire voorbereiding van deze bepaling blijkt evenwel dat de betrokken uitzonderingsgrond “in die zin relatief is dat steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft. Een beraadslaging die het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking (...) kan inderdaad niet worden geacht geheim te zijn. Evengoed is het mogelijk dat een bepaald document op een gegeven moment niet kan openbaar gemaakt worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet meer het geval is op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalst. Er moet dus een beoordeling *in concreto* gebeuren. Wanneer geoordeeld wordt dat de betrokken beraadslaging geheim is, en dat de openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk doet aan dit geheim karakter, moet de openbaarheid worden geweigerd”. (*Parl.St.* Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 16-17). Het Grondwettelijk Hof (GwH 43/2020 van 12 maart 2020, B.42.2) wijst er op dat deze uitzondering slechts kan worden aanvaard in zoverre de beraadslagingen van de betrokken organen een geheim karakter hebben en de openbaarmaking van het gevraagde document aan dat geheime karakter afbreuk dreigt te doen. Dat dit laatste het geval is, wordt door de FOD Volksgezondheid niet aangetoond. Terecht voert ze wel aan dat deze uitzonderingsgrond van toepassing is op alle beraadslagingen en discussies die zich voordoen binnen een administratieve overheid zich hierbij beroepend op het arrest nr. 43/2020 van 12 maart 2020, B.42.1-B.42.2 en een advies van de Commissie, meer bepaald ADVIES nr. 2020-31 van 1 april 2020.

De Commissie wenst te wijzen op haar adviespraktijk dat deze uitzonderingsgrond enkel beoogt om de verschillende standpunten die de deelnemers aan een beraadslaging innemen, te beschermen en niet de

uitkomst van die beraadslaging. De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu bevestigt dat deze verslagen de discussies weergegeven die de beslissingen van de RMG zijn voorafgegaan en dat er in deze verslagen persoonlijke meningen en standpunten voorkomen, zowel van de fysieke leden van de RMG als van de overheden die zij vertegenwoordigen. Daarnaast wordt als bijkomend element aangevoerd dat in deze verslagen wordt verwezen naar discussies die hebben plaatsgevonden binnen andere organen, zoals de Interministeriële Conferenties, de Risk Assessment Group, CELEVAL, enz. De Commissie wil er evenwel op wijzen dat waar zij het eens is met het eerste element dat ter ondersteuning van deze uitzonderingsgrond wordt aangevoerd, zij het niet eens is met het feit dat er verwezen wordt naar discussies die in andere instellingen hebben plaatsgevonden op zich voldoende is om ter zake dienend te zijn. Het is enkel zo wanneer de verwijzing naar discussies ook een verwijzing inhoudt naar de meningen en standpunten van de natuurlijke personen die aan die discussies hebben deelgenomen dat dit argument kan worden aangenomen.

De Commissie acht het aannemelijk dat anonimisering van de persoonlijke meningen en standpunten evenzeer mogelijk is om aan de doelstelling van de wetgever met artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994 tegemoet te komen.

Naast de weergave van de discussie onder de leden van de RMG, bevatten de verslagen van de vergaderingen ook de definitieve beslissingen die de RMG neemt. Deze beslissingen vallen in elk geval niet onder de uitzonderingsgrond vermeld in artikel 6, § 2, 3° van de wet van 11 april 1994. De FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen beslist dan ook terecht dat zij deze aan de aanvrager zal overmaken. Voor zover de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu echter meent ook hier bepaalde informatie aan de openbaarheid te moeten onttrekken – waaronder anonimisering er één is – moet hiervoor een uitzonderingsgrond uit de wet van 11 april 1994 worden ingeroepen en behoorlijk *in concreto* worden gemotiveerd. Zo zal anonimisering enkel mogelijk zijn wanneer *in concreto* wordt aangetoond dat de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon. Anonimisering moet immers worden beschouwd als een activiteit waarbij informatie aan de openbaarmaking wordt onttrokken. Het is in elk geval moeilijk in te zien dat de openbaarmaking



van de namen van ambtenaren en van personen die publiek gekend zijn, afbreuk zou doen aan hun persoonlijke levenssfeer.

De Commissie stelt vast dat ook voor wat de definitieve beslissingen betreft, die de Risk Management groep heeft genomen de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu nog niet is overgegaan tot het meedelen van deze informatie aan de aanvrager. De betrokken FOD beroept er zich op dat “[g]elet op de huidige crisis, [...] de betrokken documenten nog niet onderzocht [konden] worden om de delen ervan te anonimiseren die niet bekend gemaakt mogen worden” De FOD stelt dat “de huidige crisis” immers voor gevolg heeft dat alle medewerkers prioritair ingezet worden voor taken die verband houden met de maatregelen genomen om deze crisis te beheersen. In de mate de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen zich beroept op overmacht waardoor het voor deze overheidsdienst onmogelijk is gebleken om het onderzoek van de gevraagde bestuursdocumenten uit te voeren binnen de door de wet bepaalde termijn waarbinnen toegang moet worden verleend, erkent de Commissie dat gezien de concrete uitzonderlijke omstandigheden van de wereldwijde acute gezondheids crisis waardoor België werd getroffen en waarbij op de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu een bijzonder zware last rustte, het invoeren van deze overmachtssituatie voor een beperkte periode kan worden aanvaard doch niet langer dan noodzakelijk is om de acute crisissituatie het hoofd te bieden wat thans niet langer het geval is. Bovendien moet er rekening worden gehouden met het feit dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten een grondrecht is. Grondrechten kunnen zomaar niet opzij worden gezet. De Commissie meent dat de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu ondertussen voldoende tijd heeft gehad om het onderzoek van de documenten uit te voeren. Niet enkel heeft de betrokken administratieve overheid de 45 dagen benut die door de wet zijn mogelijk gemaakt. Door haar initiële weigering is de aanvrager ertoe aangezet om de administratieve beroepsprocedure in te stellen waardoor zij opnieuw over een extra termijn van 45 dagen heeft kunnen beschikken om haar beslissing over het verzoek tot heroverweging aan de aanvrager ter kennis te brengen. Dit geldt des te meer nu fase 3 van de zogenoemde lockdown - exitstrategie reeds geruime tijd is ingezet.

Uit de voorgaande analyse meent de Commissie te kunnen besluiten dat de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu

bij het beoordelen van het betrokken verzoek het best een onderscheid maakt tussen eensdeels het gedeelte in de verslagen van de RMG die meningen en standpunten bevatten van de individuele leden van de vergadering die eraan deelnamen en anderdeels de definitieve standpunten en besluiten die de RMG zelf innam. Voor de eerste soort informatie op grond van de aangevoerde motivering kan de toegang tijdelijk worden geweigerd op grond van artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994. Deze uitzonderingsgrond mits afdoende motivering, is in te roepen zonder dat nog andere uitzonderingsgronden moeten worden ingeroepen.

Het is echter niet aangewezen deze uitzonderingsgrond ook in te roepen voor de definitieve standpunten en de besluiten die de RMG zelf innam. Wanneer de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu echter meent dat in deze informatie bepaalde gegevens aan de openbaarmaking moeten worden onttrokken, dan kan dit enkel op grond van de uitzonderingsgronden in de wet van 11 april 1994 en mits behoorlijke motivering *in concreto*. Ook al zijn of waren er, te dezen, uitzonderlijke redenen waarom niet onmiddellijk kon worden overgegaan tot het terbeschikkingstellen van deze informatie, toch wenst de Commissie erop te wijzen dat hiervan nu snel werk dient te worden gemaakt.

Brussel, 13 juli 2020.

F. SCHRAM  
secretaris

K. LEUS  
voorzitster