



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

5 oktober 2020

ADVIES 2020-130

met betrekking tot het verkrijgen van
geanonimiseerde gegevens per ziekenhuis van
opnames en sterfgevallen ten gevolge van COVID-19

(CTB/2020/119)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 14 september 2020 vraagt mevrouw X aan Sciensano om “de onderliggende data van de surveillance studie van de ziekenhuizen (ikv Covid-19). Het betreft meer bepaald de geanonimiseerde gegevens

- per ziekenhuis: het aantal ziekenhuisopnames omwille van Covid-19 en de sterftcijfers na ziekenhuisopname;
- per ziekenhuis: het aantal opnames van Covid-19 patiënten op intensieve zorgen en de sterftcijfers van deze patiënten.”

1.2. Bij e-mail van 15 september 2020 stelt Sciensano dat de gegevens die worden gevraagd niet kunnen worden verstrekt. Sciensano verwerkt de gegevens over de COVID-19 ziekenhuisopnames immers binnen een afgelijnd juridisch kader, dat onder meer wordt bepaald door de autorisatie van het Informatieveiligheidscomité (zie Beraadslaging nr. 17/065 van 18 juli 2017, gewijzigd op 20 maart 2020, betreffende de mededeling van gepseudonimiseerde persoonsgegevens die de gezondheid betreffen door huisartsen aan Sciensano via het Healthdata-platform in het kader van twee peilnetwerken (van huisartsenpraktijken, sentinel general practitioners (SGP en influenza like illnesses and acute respiratory illnesses (ILI & ARI)) en door ziekenhuizen in het kader van de COVID-19 registratie) (<https://www.ehealth.fgov.be/ehealthplatform/file/view/AXEGp3xZix91GfOxg0Bo?filename=Beraadslaging%20IVC%2017-065%20COVID-19%20registratie%20ziekenhuizen%20NL.pdf>). Sciensano heeft niet de autorisatie om deze gegevens voor andere doeleinden te gebruiken en mag ze ook niet verder delen. Openbaarheid van bestuur is op deze gegevens dan ook niet van toepassing.

1.3. Bij e-mail van 16 september 2020 dient de heer Y, namens mevrouw X, bij Sciensano een verzoek tot heroverweging in. Uit dit verzoek tot heroverweging blijkt dat de gewenste informatie het volgende omvat: per ziekenhuis in België de volgende cijfers: het aantal opnames voor COVID-19, het aantal IC (*Intensive Care*) opnames voor COVID-19, het aantal overlijdens na ziekenhuisopnames en het aantal overlijdens na opname op Intensive Care.

1.4. Bij e-mail van dezelfde dag verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna: Commissie, om een advies.

1.5. Bij e-mail van 1 oktober 2020 bezorgt de aanvrager van de adviesaanvraag een nieuwe beslissing van Sciensano van 30 september 2020 aan de Commissie. Deze beslissing voert andere argumenten aan dan deze die Sciensano eerder in zijn e-mail van 15 september 2020 (zie *sub* 1.2) had ingeroepen:

Sciensano dient uw verzoek tot inzage af te wijzen op grond van de artikelen 6, § 1, 1° en 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur.

De belangrijkste bevinding van Sciensano is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de veiligheid van de bevolking. De afweging van de belangen door Sciensano wordt in punt I van dit schrijven toegelicht.

Daarnaast is Sciensano ook van mening dat het verzoek betrekking heeft op een bestuursdocument waarvan de openbaarmaking aanleiding kan geven tot misvattingen aangezien het document onvoltooid of onvolledig is. Dit argument wordt in punt II van dit schrijven uiteengezet.

I. Veiligheid van de bevolking

De ziekenhuissurveillance is ingevoerd om de gezondheidsautoriteiten te ondersteunen bij het beheer van de COVID-19-crisis. De ziekenhuizen hebben de informatie niet doorgegeven voor classificatie- of verspreidingsdoeleinden.

De kenmerken van de opgenomen populaties - leeftijd, geslacht, comorbiditeit - variëren van ziekenhuis tot ziekenhuis hoewel dit erkende risicofactoren zijn die het overlijden aan (de gevolgen van) COVID-19 kunnen helpen verklaren. Andere risicofactoren bekend om hun rol in de mortaliteit (alsook comorbiditeit) zijn sociaaleconomische factoren. Bovendien lopen zij sterk uiteen tussen de ziekenhuizen. Vergelijkingen maken tussen de ziekenhuizen zonder standaardisatie op basis van de verschillende versturende factoren is absoluut niet relevant vanuit wetenschappelijk oogpunt.

Bovendien hebben de gegevens betrekking op een specifieke periode van de crisis waarin sommige ziekenhuizen te maken kregen met een massale toestroom van patiënten door de lokale epidemiologische situatie. Dergelijke lokale epidemiologische situaties verschillen echter voortdurend en de huidige epidemiologische context verschilt dan ook van die van de afgelopen maanden. De gegevens hebben er overigens toe gediend de capaciteit van ziekenhuizen aan te passen en transferts van patiënten evenals samenwerking inzake capaciteit te starten. Al deze zaken wijzen erop dat een vergelijking van de gegevens zonder toelichting van de context wat betreft de periode of tijd (verleden tegenover heden) geen zin heeft.

De bekendmaking van de gegevens in kwestie, enerzijds niet gestandaardiseerd en anderzijds betrekking hebbend op het verleden, zou evenwel een impact hebben op de huidige ziekenhuisactiviteiten. De patiënten zouden de informatie immers kunnen gebruiken om er conclusies uit te trekken aangaande de huidige capaciteit van de ziekenhuizen om hen te behandelen, niet alleen in het kader van de behandeling van COVID-19 maar ook voor alle andere ziekten. De verspreiding van deze gevoelige informatie over de ziekenhuizen zou dan ook schadelijk zijn voor een optimale behandeling van de patiënten omdat de keuze van de patiënten ontegensprekelijk een impact zou hebben op de (over)belasting en capaciteit van de ziekenhuizen. Deze zouden in dat geval maatregelen moeten treffen voor de transfert van patiënten en/of capaciteit, wat tot minder efficiëntie zou leiden. Het risico op overlijden zou dan ook verhogen. De veiligheid van de gezondheid van de bevolking zou in gevaar worden gebracht. Het sneeuwbaaleffect van een dergelijke zorgvraag gebaseerd op onaangepaste gegevens zou ernstige schade aan de volksgezondheid kunnen berokkenen.

Sinds maart zijn de resultaten van de ziekenhuissurveillance essentieel om de gezondheidsautoriteiten te informeren en snelle interventies mogelijk te maken zodat de ziekenhuizen niet worden overbelast en de logistieke ondersteuning wordt bijgestuurd om de epidemiologische gegevens over de ziekenhuisopnames en -ontslagen dagelijks op te volgen, de verschillende risicofactoren van ernst onder de gehospitaliseerde patiënten te identificeren en de ziekenhuizen te informeren. De informatie wordt bovendien gebruikt om acties zoals vaccinatiestrategieën te plannen en om de mogelijke evoluties van de epidemie te modelleren, wat onmisbaar is voor de besluitvorming in deze crisis.

De bekendmaking van de informatie zou het wederzijds vertrouwen van de ziekenhuizen ernstig schaden. Het zou hoogstwaarschijnlijk leiden tot veranderingen in de manier waarop ziekenhuizen gegevens doorgeven opdat zij in een ander daglicht zouden komen te staan of tot de weigering van ziekenhuizen om nog langer gegevens door te geven. Dit zou een onaanvaardbaar risico zijn voor de kwaliteit en de levensvatbaarheid van de ziekenhuissurveillance in het kader van COVID-19. Sciensano's missie bestaat erin het gezondheidsbeleid te ondersteunen door advies te geven aan de gezondheidsautoriteiten. Onze surveillance is bedoeld om instrumenten aan te reiken met als doel de volksgezondheids crisis onder controle te houden. De aanpak van de ziekenhuizen moet worden geoptimaliseerd om de veiligheid van de gezondheid van de bevolking te beschermen. Het spreekt vanzelf dat het belang van de openbaarheid die u vraagt niet opweegt tegen de bescherming van de veiligheid van de bevolking, een van de belangrijkste missies van Sciensano.

Uit de afweging van de belangen blijkt immers dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de schade die de openbaarheid op het gebied van de volksgezondheid zou kunnen veroorzaken.

Om al deze redenen dient Sciensano uw verzoek tot inzage af te wijzen.

II. Onvoltooid en onvolledig karakter van de gegevens en bron van misvattingen

De surveillance van patiënten opgenomen voor COVID-19 berust op twee complementaire soorten surveillance:

1) *de surge capacity surveillance* met als doel het verzamelen van informatie over de bezettingsgraad in de ziekenhuizen en het opvolgen van de epidemiologische trends op het vlak van opname, ontslag, sterfgevallen (waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen sterfgevallen in het ziekenhuis en sterfgevallen op Intensive Care) en aantal opgenomen patiënten. De gegevens zijn geaggregeerd (met uitzondering van de gegevens van overleden personen die individueel zijn). De overdracht van de gegevens door de ziekenhuizen is verplicht (bij KB van 30 april 2020. - Koninklijk besluit betreffende een correcte en tijdige informatiestroom over de aantallen COVID-19-patiënten, de behandelcapaciteit in ziekenhuizen en voorraden aan persoonlijk beschermingsmateriaal die dagelijks worden opgevraagd; Artikel 3).

Aangezien de verzamelde gegevens geaggregeerd zijn, was voor deze surveillance geen toelating van het informatieveiligheidscomité (IVC) vereist. De verzameling van de daarin opgenomen gegevens van de sterfgevallen werd aan het IVC gemeld.

Wegens de termijn tussen de ziekenhuisopname en de bevestiging van de diagnose van COVID-19 zijn niet alle bevestigde gevallen van COVID-19 in het dagelijks gerapporteerde aantal nieuwe opnames opgenomen. Sommige worden eerst als verdacht geval gemeld en vervolgens als COVID-19 bevestigd door het ziekenhuis maar niet in de surveillance geregistreerd aangezien hun opname de dag ervoor plaatsvond. Dit blijkt uit het feit dat als het cumulatieve aantal patiënten dat levend uit het ziekenhuis wordt ontslagen en het cumulatieve aantal sterfgevallen in het ziekenhuis worden afgetrokken van het cumulatieve aantal bevestigde patiënten die zijn opgenomen, dit geen nulresultaat oplevert.

Bovendien kan de gegevensoverdracht tussen de ziekenhuizen verschillen: sommige geven ook de bevestigde gevallen na opname door alsook variërende termijnen tussen opname en bevestiging.

2) *de klinische ziekenhuissurveillance* met als doel het verzamelen van individuele epidemiologische informatie over de patiënten die met een bevestigde COVID-19-infectie in het ziekenhuis zijn opgenomen. Deze

verzameling is goedgekeurd door het IVC en de Commissie voor medische ethiek van het UZ Gent. De surveillance wordt aanbevolen maar is niet verplicht. Daarom registreren niet alle ziekenhuizen de gevraagde gegevens en bieden de ziekenhuizen die er wel aan deelnemen geen garantie op volledigheid aangezien de registratie afhangt van de meldingsbereidheid van de artsen. Deze beperkingen zijn statistisch beoordeeld en sluiten niet uit dat er op nationaal niveau conclusies kunnen worden getrokken. De rapportage van de ziekenhuizen is echter niet systematisch exhaustief. Een volledige rapportage zonder bias per ziekenhuis is onmogelijk.

Bovendien is er alleen informatie over de reden van de ziekenhuisopname, al dan niet COVID-19, beschikbaar voor patiënten die sinds 8 juni in de surveillance zijn geregistreerd.

Concreet zou Sciensano, zelfs als de veiligheid van de bevolking niet in het gedrang zou komen, niet in staat zijn u de gevraagde cijfers te verstrekken aangezien deze onvoltooid of onvolledig zijn en dus tot misvattingen zouden kunnen leiden. Immers:

- Het aantal opnames voor COVID-19 is voor beide soorten surveillance onvolledig;
- Het aantal opnames op Intensive Care voor COVID-19, het aantal sterfgevallen na ziekenhuisopname en het aantal sterfgevallen na opname op Intensive Care worden niet verzameld in het kader van de surge capacity surveillance en zijn onvolledig in het kader van de klinische surveillance.
- Het aantal sterfgevallen na opname in het ziekenhuis wordt in het kader van de surveillance surge capacity verzameld maar kan niet aan het aantal opnames worden gerelateerd omdat dit aantal, zoals eerder toegelicht, onvolledig is.

Tot slot is de ziekenhuissurveillance nog aan de gang. De gevraagde informatie blijft evolueren en is niet representatief voor de hele COVID-19-periode; de overdracht van gegevens zou opnieuw tot een verkeerde interpretatie ervan kunnen leiden.

De bekendmaking van deze onvolledige cijfers stemt niet overeen met het doel waarvoor zij worden verzameld. De twee soorten surveillance moeten inderdaad samen worden geanalyseerd om statistieken op nationaal niveau mogelijk te maken. De bekendmaking van de gevraagde cijfers zou geen rekening houden met de twee soorten surveillance en zou dan ook een bron van misvattingen kunnen vormen.

* * *

Bijgevolg kan Sciensano geen gunstig gevolg geven aan uw verzoek.

Overeenkomstig artikel 6, §1, 1° van voornoemde wet en na afweging van de respectieve belangen moet worden vastgesteld dat het belang van uw verzoek niet opweegt tegen de bescherming van de veiligheid van de gezondheid van de bevolking.

Bovendien zijn de cijfers in ons bezit het resultaat van twee surveillances met verschillende kenmerken.

De cijfers die u vraagt zijn onvolledig en onvoltooid. Bovendien kan de bekendmaking ervan een bron van misvattingen zijn aangezien het gebrek aan context met betrekking tot de verschillende soorten surveillance een correcte interpretatie van de cijfers onmogelijk maakt. Zelfs als uw verzoek de veiligheid van de bevolking niet in het gedrang zou brengen, quod non, dan nog zou Sciensano uw verzoek niet kunnen inwilligen op basis van artikel 6, § 3, 1° van voornoemde wet.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. Verzoekster heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan Sciensano 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 heeft wel als voorbehoud dat haar advies slechts betrekking heeft op informatie die niet als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd. In dit geval is trouwens niet de wet van 11 april 1994 van toepassing, maar wel de wet van 5 augustus 2006 'betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie' en zijn de daarin aanwezige procedures van toepassing.

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. Algemeen

De Commissie wenst er Sciensano vooreerst op te wijzen dat zij ten aanzien van eenzelfde aanvraag geen twee opeenvolgende weigeringsbeslissingen kan nemen zonder dat zij rekening houdt met de leer van de intrekking van bestuurshandelingen. Op die manier schept Sciensano immers onduidelijkheid over de beweegredenen die tot het weigeren van de toegang tot de gevraagde gegevens leiden. Bovendien maakt zij het de Commissie moeilijk om op een efficiënte en effectieve manier haar taken uit te voeren.

De beslissing van 15 september 2020 wordt niet uitdrukkelijk ingetrokken; evenmin kan er zonder meer van worden uitgegaan dat deze beslissing door de latere beslissing van 30 september 2020 impliciet maar zeker zou zijn ingetrokken. In wat volgt wordt derhalve rekening gehouden met de motieven zoals die zijn vermeld in de beslissingen van 15 en 30 september 2020.

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: 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 en Grondwettelijk Hof, arrest nr. 169/2013 van 19 december 2013).

3.2. Geen mogelijkheid om redenen in te roepen die hun grondslag hebben in wetgeving die vreemd is aan de openbaarheid van bestuur

De Commissie wenst er Sciensano op te wijzen dat voor zover zij over de gevraagde informatie beschikt en deze zich op een drager bevindt waarover Sciensano beschikt, een verzoek om toegang tot bestuursdocumenten enkel kan worden geweigerd op grond van de uitzonderingsgronden vervat in de wet van 11 april 1994 en in beginsel niet kan worden verwezen naar wetgeving zoals de privacy-wetgeving die vreemd is aan de openbaarheidswetgeving (ADVIES 2020-125).

Artikel 92 van de gecoördineerde wet van 10 juli 2008 ‘op de ziekenhuizen en andere verzorgingsinrichtingen’ (BS 7 november 2008) vermeldt dat gegevens van ziekenhuizen die betrekking hebben op de financiële toestand, de bedrijfsuitkomsten, het verslag vermeld in artikel 88, alle statistische gegevens die met zijn inrichting en met de medische activiteiten verband houden, alsmede de identiteit van de directeur en/of van de voor de bovengenoemde mededelingen verantwoordelijke personen of personen geen gegevens mogen bevatten die de natuurlijke

persoon waarop ze betrekking hebben rechtstreeks identificeren. Er mogen geen handelingen worden verricht die erop gericht zijn om deze gegevens in verband te brengen met geïdentificeerde natuurlijke personen waarop ze betrekking hebben, tenzij deze nodig zijn om de ambtenaren aangestelden of adviserend artsen aangewezen in artikel 127 de waarachtigheid van de medegedeelte gegevens te laten nagaan. Het koninklijk besluit van 30 april 2020 ‘betreffende een correcte en tijdige informatiestroom over de aantallen COVID-19-patiënten, de behandelcapaciteit in ziekenhuizen en voorraden aan persoonlijke beschermingsmateriaal (BS 6 mei 2020) verwijst voor zijn wettelijke grondslag naar artikel 92, eerste lid van de wet van 10 juli 2008. De Commissie moet alvast vaststellen dat dit koninklijk besluit niet meteen een juridische grondslag vormt voor de ziekenhuizen om alle gevraagde informatie aan Sciensano te bezorgen, zoals overlijdens die zouden veroorzaakt zijn door COVID-19.

De Commissie wenst bovendien op te merken dat de aanvraagster geen gepseudonimiseerde persoonsgegevens vraagt, maar wel geanonimiseerde geaggregeerde gegevens. Ook al bevat Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) geen definitie van geanonimiseerde gegevens, toch bevatten de overwegingen in de aanhef van die Verordening wel een omschrijving: het gaat namelijk “om gegevens die geen betrekking hebben op een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon of op persoonsgegevens die zodanig anoniem zijn gemaakt dat de betrokkene niet of niet meer identificeerbaar is” (overweging 26 AVG). Geanonimiseerde gegevens zijn niet langer persoonsgegevens zodat bijgevolg de wetgeving die van toepassing is op de verwerking van persoonsgegevens hoe dan ook niet op deze gegevens van toepassing is. Een verwijzing naar een beslissing van het Informatieveiligheidscomité vormt geen afdoende grondslag om de openbaarmaking te weigeren. Bovendien moet het inroepen van een uitzonderingsgrond behoorlijk *in concreto* worden gemotiveerd.

3.3. Het inroepen van uitzonderingsgronden die hun grondslag vinden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994

De Commissie stelt vast dat Sciensano in haar brief van 30 september 2020 twee uitzonderingsgronden inroept om de gevraagde informatie te weigeren. Zij roept zowel artikel 6, § 1, 1° als artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarheid te weigeren van de gevraagde informatie.

De Commissie is van mening dat Scienano eerst de toepassing van artikel 6, § 3, 1° had moeten onderzoeken omdat de weigering op grond van deze uitzonderingsgrond automatisch de volledige toegang uitsluit dat de gevraagde gegevens. Vervolgens had zij dienen te onderzoeken of er redenen was om ook artikel 6, § 1, 1° in te roepen en dit voor zover dit nog nodig was.

3.3.1. De inroepbaarheid van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994

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.”

Zoals de Commissie in haar advies uit eigen beweging (ADVIES 2018-105) over deze uitzonderingsgrond heeft uiteengezet, kan deze uitzonderingsgrond niet zonder meer worden ingeroepen, maar moet cumulatief worden voldaan aan een aantal voorwaarden.

In de eerste plaats moet het document niet af of onvolledig zijn. De Commissie wenst erop te wijzen dat het feit dat gegevens in wezen niet volledig worden gemeld aan Sciensano er niet aan in de weg staat dat de verkregen en aldus verzamelde gegevens wel als een afgewerkt bestuursdocument moeten worden beschouwd. Op een gegeven moment in de tijd worden ze immers geacht een bepaalde weergave van de werkelijkheid te bieden voor zover de gegevens worden meegedeeld.

In de tweede plaats moet Sciensano aantonen dat het onvolledig karakter van het bestuursdocument aanleiding kan geven tot misvatting. Het feit dat Sciensano zelf in staat blijkt conclusies uit de betrokken gegevens te halen, verhindert niet dat ook andere personen deze conclusies kunnen trekken zonder dat er noodzakelijk sprake is van misvatting. Ook kan niet

zomaar worden gesteld dat het gebrek aan context met betrekking tot de verschillende soorten surveillance op zich problematisch is. Interpretatie van bestuursdocumenten houdt immers steeds het risico in van misvatting. Om die reden heeft de wetgever geoordeeld dat aan het recht van toegang tot bestuursdocumenten ook een recht van uitleg moest worden gekoppeld.

De Commissie wenst er vervolgens op te wijzen dat deze uitzonderingsgrond een relatief karakter heeft, wat inhoudt dat, gesteld dat aan de hiervoor beschreven cumulatieve voorwaarden zou zijn voldaan, bovendien het openbaar belang dat gediend is met de openbaarheid dient te worden afgewogen met het risico op misvatting die kan ontstaan door het onvoltooid karakter van het bestuursdocument. Deze afweging die ertoe zou moeten leiden dat te dezen het openbaar belang dat gediend is bij openbaarheid moet wijken voor het bij artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 gediende belang wordt in onvoldoende door Sciensano aangetoond los van het feit dat aan de vorige voorwaarden is voldaan.

De Commissie wenst er uitdrukkelijk op te wijzen dat het doel waarom deze gegevens werden ingezameld niet relevant is met betrekking tot de beoordeling van de openbaarmaking van deze gegevens in het licht van het grondwettelijk beschermde recht op openbaarheid van bestuursdocumenten wanneer niet is voldaan aan een van de door diezelfde wet voorziene uitzonderingsgronden.

3.3.2. De inroepbaarheid van artikel 6, § 1, 1° van de wet van 11 april 1994

Artikel 6, § 1, 1° van de wet van 11 april 1994 luidt als volgt: “Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: 1° de veiligheid van de bevolking.”

De Commissie wenst vooreerst op te merken dat het feit dat de ziekenhuizen de informatie niet hebben doorgegeven voor classificatie- of verspreidingsdoeleinden niet relevant is voor het beoordelen van deze uitzonderingsgrond.

Zoals Sciensano zelf aangeeft, is het verstrekken van de gevraagde informatie weinig problematisch voor zover de toelichting van de context wat betreft de periode of tijd (verleden tegenover heden) plaatsvindt. Daarbij rijst overigens de vraag of het niet tot de taken van openbare dienst van Sciensano behoort om de bevolking voldoende te informeren en dus nadere toelichting te geven bij gegevens die zij aanwendt om daaruit beleidsinformatie te halen. Volgens artikel 4, § 1 van de wet van 25 februari 2018 tot oprichting van Sciensano' (*BS* 21 maart 2018) vervult Sciensano immers ook taken van openbare dienst die verbonden zijn aan de opdrachten die in dat lid worden opgesomd.

Het openbaar maken van informatie is nooit neutraal. Het is dan ook niet uit te sluiten dat de openbaarmaking van de gevraagde gegevens eventueel een impact kan hebben op de huidige ziekenhuisactiviteiten. Dat burgers foutieve conclusies kunnen trekken uit informatie die ze van de overheid verkrijgen vormt op zich geen probleem, althans voor zover de verstrekte informatie correct is en zorgvuldig wordt gekaderd, met inbegrip, waar vereist, van het formuleren van voorbehouden, het wijzen op onvolledigheden of onzekerheden zoals dat overigens ook in de beslissing van 30 september 2020 van Sciensano wordt gedaan. Zoals al eerder gesteld in dit advies, heeft de wetgever daarom een recht op uitleg toegevoegd aan het recht van toegang tot bestuursdocumenten. Bovendien kan de overheid het risico op het trekken van foutieve conclusies zelf actief pogen tegen te gaan door automatisch zelf een toelichting te geven. Uit het feit dat er een risico bestaat op het trekken van foutieve conclusies kan daaruit nog niet automatisch worden afgeleid dat de veiligheid van de gezondheid van de bevolking in gevaar zou kunnen worden gebracht. Bovendien moet er een reëel risico bestaan dat de openbaarmaking van de betrokken bestuursdocumenten afbreuk doet aan het beschermde belang. Het volstaat niet dat er een denkbeeldig risico bestaat want op die manier zou afbreuk worden gedaan op het fundamenteel recht van toegang tot bestuursdocumenten.

Dat de bekendmaking van de informatie het wederzijds vertrouwen van de ziekenhuizen ernstig zou schaden, is op zich weinig aannemelijk. De ziekenhuizen dienen zich er immers van bewust te zijn dat informatie die zij aan een administratieve overheid verstrekken, voor zover die een bestuursdocument vormt in de zin van artikel 1, tweede lid, 2° van de wet van 11 april 1994, in beginsel onderworpen is aan openbaarheid.

Wat het openbaar belang van de openbaarheid betreft dat moet worden afgewogen met de veiligheid van de bevolking, kan de Commissie niet anders dan vaststellen dat er wel degelijk een zwaarwegend openbaar belang gediend is met de openbaarmaking. In tijden waarin de bevolking op ernstig wijze wordt getroffen door het COVID-19 virus is het essentieel dat zij voldoende informatie verkrijgt. Goede, relevante informatie is trouwens essentieel opdat het beleid dat de overheid voert en de maatregelen die zij uitvaardigt, kan rekenen op een draagvlak bij die burgers wat evenzeer essentieel is voor het zich conformeren aan dat beleid en die maatregelen. Hoewel een administratieve overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt binnen de haar toevertrouwde belangenafweging, kan enkel op ernstige en weloverwogen wijze tot de voorrang van het beschermde belang worden besloten gezien de toegang tot informatie op zich ook het realiseren van het beleid van de overheid kan ondersteunen.

Brussel, 5 oktober 2020.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster