



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

5 juli 2021

ADVIES 2021-87

met betrekking tot de weigering om een kopie te verstrekken van documenten met betrekking tot de toepassing van de wetgeving welzijn op het werk bij
Defensie

(CTB/2020/84)

1. Een overzicht

1.1. Tijdens een onderhoud op 25 januari 2020 vroeg de heer X aan de dienst Medische Arbeids- en milieu-inspectie (ILE) van het Ministerie van Landsverdediging om inzage in een intern rapport dat door deze dienst werd opgesteld met betrekking tot een door hem ingediende klacht.

1.2. Bij brief van 12 februari 2020 heeft de aanvrager bij de Minister van Defensie met toepassing van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: de wet van 11 april 1994) gevraagd om een kopie te ontvangen van de documenten in verband met de behandeling door de Arbeids- en milieu-inspectie van Defensie (ILE) van zijn in 2018 ingediende klacht wegens pesterijen op het werk en andere documenten die op hem betrekking hebben.

1.3. Bij brief van 18 maart 2020 beslist het Administratief en Technisch Secretariaat namens de minister dat de aanvraag gedeeltelijk ingewilligd wordt. Hierbij wordt volgende verantwoording gegeven:

“De uitgevoerde analyse geeft aan dat er gedeeltelijk een positief gevolg kan worden gegeven aan uw vraag. Er wordt aan herinnerd dat de WOB alleen tot doel heeft toegang te verlenen tot bestaande bestuursdocumenten, mits legitieme belangen van hogere orde dat toegangsrecht niet beperken. Als bijlage vindt u een afschrift van de documenten die in aanmerking komen voor mededeling en die u nog niet eerder ontving via een ander kanaal.

De behandeling van psychosociale klachten op het werk, in het bijzonder degene die voortvloeien uit interpersonele conflicten, is steeds een delicate aangelegenheid waarbij discretie, behoedzaamheid en objectiviteit cruciaal zijn om de kans op slagen maximaal te vrijwaren. Enerzijds moeten alle betrokkenen in vertrouwen hun ervaringen kunnen toelichten zonder vrees voor repercussies. Anderzijds moeten de psychosociale interveniënten de elementen consciëntieus kunnen inschatten zonder enige druk van wie of op welk moment dan ook, met het oog op het formuleren van werkbare oplossingen. Daarom geldt voor deze laatsten een strikt beroepsgeheim, zoals bepaald in artikel 32 quinquiesdecies van de welzijnswet en artikel 1.4-23 van de codex over het welzijn op het werk. Informatie in het kader van de behandeling van psychosociale klachten kan uitsluitend worden medegedeeld in de mate en op de wijze die door de toepasselijke wetgeving ter zake wordt voorzien. Het belang van de goede werking van de psychosociale interveniënten en het niet-

aanwakkeren van conflicten op de werkvloer weegt, zowel in het algemeen als in dit concrete geval, zwaarder dan het individuele belang op toegang tot gegevens en vindt onmiskenbaar steun in een wettelijke geheimhoudingsplicht. De schriftelijke bevindingen (persoonlijke nota's) van de arbeidsinspecteur van ILE (Dr. Castelein) worden om die reden onttrokken aan de openbaarheid van artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: wet van 11 april 1994).

Voor zover uw vraag betrekking heeft op de behandeling van uw klacht door de externe preventiedienst ATTENTIA, wordt er – zoals ook eerder al gebeurde – op gewezen dat die niet onder de bevoegdheid van ILE valt wegens de beperking van de personele actieradius tot werknemers van Defensie (cfr. artikel 2/2, 2° lid van het koninklijk besluit van 28 augustus 2002, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 22 februari 2018). De bevoegdheid komt toe aan de dienst Toezicht op het Welzijn op het Werk van de FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg. Bijgevolg zijn hierover geen verdere documenten in het bezit van Defensie. Dit geldt eveneens voor het (bevestigende) juridische advies over de bevoegdheidsbeperking dat intern door ILE aan DG Jur gevraagd werd, vermits het bewuste advies louter mondeling verstrekt werd.

Ten slotte verzocht u inzage en een afschrift van alle andere documenten die op u betrekking hebben al zijn zij niet van belang voor de behandeling van uw klacht bij ILE, maar worden zij toch op enigerlei wijze bijgehouden door Defensie buiten uw persoonlijk dossier of de databanken die u als personeelslid zelf kunt raadplegen. In het kader van de openbaarheid van bestuur wordt u verzoek afgewezen als kennelijk onredelijk (cfr. artikel 6, § 3, 3°, van de wet van 11 april 1994). Het betreft immers documenten waarvan het bestaan louter hypothetisch en schijnbaar niet transparant zou zijn. Gelet op het grote aantal, de verscheidenheid en het decentrale karakter van de systemen die Defensie gebruikt om informatie in elektronische of fysieke vorm te beheren enerzijds en het ontbreken van een transversaal zoekinstrument anderzijds, zou een grondig onderzoek in dit geval een aanzienlijke werklast met zich meebrengen die niet in verhouding staat tot het eventuele individuele belang inzake toegang. Defensie is als overheid belast met opdrachten van algemeen belang en dus dient erover gewaakt te worden dat de werking van diensten niet wordt belemmerd of onredelijk wordt verstoord door ingrijpende zoekacties waarvan het resultaat a priori onzeker is.”

1.4. Bij brief van 23 maart 2020 stelt de aanvrager een bijkomende vraag aan de Minister van Defensie: hij wenst een afschrift te krijgen van

- a. het ILE luik procedure ATTENTIA (+ twee bijlagen) (Nota ILE 19-1213...)
- b. het ILE luik actieplan LCC (+ één bijlage) (Nota LCC 20-0115...)
- c. de schriftelijke bevindingen van SLPPT-GRB-SpySoc (Maj. Remacle) die aan ILE werden overgemaakt.

Bovendien vraagt hij inzage en afschrift van alle andere documenten met betrekking tot zichzelf, die formeel niet worden betrokken in dit proces, maar die informeel of formeel, op geschreven of elektronische wijze, wel over hem zouden worden bijgehouden door de hiërarchie, ILE of door de DGHR en dit buiten het persoonlijk individueel dossier en de administratieve gegevens die hijzelf kan raadplegen. Kortom het gaat om alle documenten in het bezit van Defensie die op hem betrekking hebben, dus niet alleen de documenten die tot het eindadvies in dit dossier geleid hebben.

1.5. Bij brief van 10 april 2020 wijst het Administratief en Technisch Secretariaat van Defensie namens de Minister van Defensie de bijkomende vraag af op grond van volgende argumentatie:

“Er werd echter vastgesteld dat uw vraag in wezen niet verschilt van de vraag die u eerder stelde bij brief van 12 februari jongstleden.

Als gevolg van uw eerdere vraag hebben de bevoegde diensten reeds grondig onderzocht welke van gevraagde documenten konden worden medegedeeld en welke niet. De uitgevoerde analyse had betrekking op het geheel van beschikbare documenten die verband houden met de voornoemde interventie van Arbeids- en milieu-inspectie van Defensie (ILE). Bij brief van 18 maart jongstleden ontving u het antwoord inclusief een afschrift van alle relevante documenten die volgens de uitgevoerde analyse in aanmerking komen voor mededeling in het kader van de openbaarheid van bestuur. In diezelfde brief werd ook omstandig gemotiveerd waarom bepaalde documenten voor zover zij daadwerkelijk bleken te bestaan, niet kunnen worden meegedeeld met toepassing van de uitzonderingsbepalingen die in de wet betreffende de openbaarheid van bestuur zijn opgenomen.

Gezien het eerder verstrekte antwoord en het feit dat er geen enkele reden voorhanden is om een thans ander standpunt in te nemen, wordt uw huidige vraag afgewezen als ongegrond en kennelijk onredelijk (cf. artikel 6, § 3, 3°, van de wet betreffende de openbaarheid van bestuur).”

1.6. Bij e-mail van 20 juni 2021 verzoekt hij de Minister van Defensie om de beslissing te heroverwegen.

1.7. Bij e-mail van dezelfde dag dient hij bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de Commissie) een verzoek om een advies in.

2. De beoordeling van de aanvraag

De Commissie is van mening dat de adviesaanvraag gedeeltelijk niet ontvankelijk is. Ze stelt immers vast dat het verzoek van 23 maart 2020 grotendeels betrekking heeft op dezelfde documenten waarvan hem de toegang werd geweigerd bij beslissing van 18 maart 2020. Om die reden moet in zoverre het voorwerp van het verzoek om toegang hetzelfde is als zijn verzoek om toegang van 12 februari 2020, worden beschouwd als een verzoek tot heroverweging zonder dat terzelfdertijd een verzoek om advies aan de Commissie werd geformuleerd. De wetgever heeft slechts beperkte vereisten gesteld aan een verzoek tot heroverweging: het is voldoende dat de aanvrager opwerpt dat hij moeilijkheden ondervindt bij het verkrijgen van toegang tot bestuursdocumenten. De beslissing van 10 april 2020 moet dan ook worden beschouwd en ook anders dan Defensie lijkt te zien als een beslissing over het verzoek tot heroverweging van 23 maart 2020 in zoverre het voorwerp van deze vraag om toegang identiek is aan het voorwerp van verzoekers aanvraag van 12 februari 2020. Op dat moment heeft de aanvrager evenwel nagelaten een adviesaanvraag in te dienen bij de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten. Eenmaal een federale administratieve overheid een beslissing heeft genomen over het verzoek tot heroverweging is hoe dan ook de Commissie niet langer bevoegd om zich hierover uit te spreken.

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies wel ontvankelijk is voor zover de aanvraag betrekking heeft op het ILE luik procedure ATTENTIA (+ twee bijlages) (Nota ILE 19-1213...) en het ILE luik actieplan LCC (+ één bijlage) (Nota LCC 20-0115) voor zover zij op algemene wijze betrekking hebben op de gehanteerde 'werkwijze' binnen Defensie en de door Attentia gevolgde 'procedures' bij klachten met betrekking tot feiten van geweld, pesterijen en ongewenst seksueel gedrag en niet over het concrete dossier *in casu*. Het is aan de Minister van Defensie om te oordelen in welke mate aan die voorwaarden is voldaan.

De Commissie wil er de aanvrager attent op maken dat de wetgever met de procedure voorzien in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 een korte procedure in het leven wilde roepen zodat de aanvrager binnen relatief korte termijn een definitief antwoord zou krijgen op zijn vraag om toegang tot bestuursdocumenten. De Minister van Defensie heeft in zijn beslissingen steeds te kennen gegeven in overeenstemming met artikel 2, 4° van de wet van 11 april 1994 op welke wijze de aanvrager zijn administratief beroep kon uitoefenen. De Commissie meent dat een aanvrager in principe – ook al heeft de wetgever daarop geen precieze termijn geplaatst – de administratieve beroepsprocedure binnen een redelijke termijn dient uit te oefenen. *In casu* is tussen de door de Minister genomen beslissingen al meer dan een jaar verlopen.

Het feit dat de aanvrager ondertussen blijkbaar gerechtelijke procedures heeft lopen, biedt hem nog steeds de mogelijkheid om op grond van naargelang van het geval het Gerechtelijk Wetboek of het Wetboek van Strafvordering toegang tot bepaalde documenten te vragen aan de bevoegde rechter.

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 voorzien 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).

Voor zover de Minister van Defensie geen uitzonderingsgronden inroept - voor wat de documenten betreft waarvoor de Commissie het verzoek om advies *sub 2* ontvankelijk heeft beoordeeld - en dit inroepen behoorlijk *in concreto* motiveert, is zij ertoe gehouden om de gevraagde bestuursdocumenten voor zover zij deze in haar bezit heeft, openbaar te

maken. *In casu* ziet de Commissie trouwens geen juridische grondslag om de toegang tot het betrokken bestuursdocumenten te weigeren voor zover deze documenten van algemene aard zijn en louter een procedure beschrijven, los van een concreet geval.

De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Deze houdt in dat enkel informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond valt aan de openbaarheid kan worden onttrokken. De andere informatie in het bestuursdocument evenwel moet openbaar worden gemaakt.

Brussel, 5 juli 2021.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster