



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

15 februari 2024

### ADVIES 2024-18

Met betrekking tot de weigering om toegang tot bepaalde informatie met betrekking tot de berekening van het aantal werkdagen

(CTB/2024/16)

Sleutelwoorden : Rijksdienst voor Sociale Zekerheid – Diverse informatie – Verzoek om advies in cc. – Informatie in een elektronisch bestand – Stilzwijgen van de overheid

## 1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 23 december 2023 verzoekt X aan de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid (hierna: "RSZ") om het volgende:

*“[...]”*

- de volledige informatie doorgestuurd door Agodi en ontvangen door de RSZ die verband houdt met de verschillende lesopdrachten door verzoeker uitgevoerd van 01/01/2023 - 31/12/2023;*
- alle informatie die zich in Dmfa en in Dimona bevindt met betrekking tot de verschillende lesopdrachten door verzoeker uitgevoerd van 01/01/2023 - 31/12/2023;*
- al de afspraken gemaakt tussen Agodi en de RSZ over de wijze waarop de informatie uitwisseling tussen Agodi en de RSZ dient te gebeuren opdat een correcte werking gegarandeerd wordt;*
- al de afspraken gemaakt tussen Agodi en de RSZ over de wijze waarop de informatie uitwisseling tussen Agodi en de RSZ dient te gebeuren opdat een correcte werking gegarandeerd wordt met in het bijzonder in het geval een meer dan voltijdse tewerkstelling uitgevoerd aan verschillende instellingsnummers;*
- de wijze waarop de informatie moet uitgewisseld worden tussen Agodi en de RSZ opdat een correcte werking gegarandeerd wordt;*
- de wetgeving (sociale / pensioen / ...) die bepaalt hoe de gegevensuitwisseling tussen Agodi en RSZ moet uitgewisseld worden opdat een correcte verwerking gegarandeerd wordt;*
- de wetgeving (sociale / pensioen / ...) die bepaalt hoe de gegevensuitwisseling tussen Agodi en RSZ moet uitgewisseld worden opdat een correcte verwerking gegarandeerd wordt en waaruit blijkt dat de tewerkstelling per instellingsnummer aan de RSZ moet doorgegeven worden;*

*- de documenten / wetgeving / afspraken / .... waaruit blijkt dat Agodi de uitgevoerde tewerkstellingen opgesplitst per instellingsnummer / weddeanciënniteit dient door te sturen naar de RSZ.”*

1.2. Aangezien de aanvrager geen antwoord ontvangt, richt hij per e-mail van 30 januari 2024 een verzoek tot heroverweging aan de RSZ aangaande volgende documenten:

*- de volledige informatie doorgestuurd door Agodi en ontvangen door de RSZ die verband houdt met de verschillende lesopdrachten door verzoeker uitgevoerd van 01/01/2023 - 31/12/2023;*

*- alle informatie die zich in Dmfa en in Dimona bevindt met betrekking tot de verschillende lesopdrachten door verzoeker uitgevoerd van 01/01/2023 - 31/12/2023;*

*- al de afspraken gemaakt tussen Agodi en de RSZ over de wijze waarop de informatie uitwisseling tussen Agodi en de RSZ dient te gebeuren opdat een correcte werking gegarandeerd wordt;*

*- al de afspraken gemaakt tussen Agodi en de RSZ over de wijze waarop de informatie uitwisseling tussen Agodi en de RSZ dient te gebeuren opdat een correcte werking gegarandeerd wordt met in het bijzonder in het geval een meer dan voltijdse tewerkstelling uitgevoerd aan verschillende instellingsnummers;*

*- de wijze waarop de informatie moet uitgewisseld worden tussen Agodi en de RSZ opdat een correcte werking gegarandeerd wordt;*

*- de wetgeving (sociale / pensioen / ...) die bepaalt hoe de gegevensuitwisseling tussen Agodi en RSZ moet uitgewisseld worden opdat een correcte verwerking gegarandeerd wordt;*

*- de wetgeving (sociale / pensioen / ...) die bepaalt hoe de gegevensuitwisseling tussen Agodi en RSZ moet uitgewisseld worden opdat een correcte verwerking gegarandeerd wordt en waaruit blijkt dat de tewerkstelling per instellingsnummer aan de RSZ moet doorgegeven worden;*

*- de documenten / wetgeving / afspraken / .... waaruit blijkt dat Agodi de uitgevoerde tewerkstellingen opgesplitst per installingsnummer / weddeanciënniteit dient door te sturen naar de RSZ.”*

1.3. Per e-mail van diezelfde datum richt hij – evenwel in cc. – een verzoek om advies aan de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, (hierna “de Commissie) (alsook aan de Vlaamse Beroepsinstantie inzake Openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie).

## **2. Betreffende de ontvankelijkheid van de vraag om advies**

De aanvrager heeft zich zijn e-mail van 30 januari 2024 niet rechtstreeks geadresseerd aan de Commissie, maar enkel de Commissie in cc. vermeld, in een boodschap die gericht is aan de RSZ (en andere instanties). Gelet op de constante adviespraktijk van de Commissie (zie bijvoorbeeld: Advies van 21 december 2023, nr. 2023-201; Advies van 23 november 2023, nr. 2023-186; Advies van 11 mei 2023, nr. 2023-68; Advies van 13 juli 2020, nr. 2020-84) en rechtspraak van de Raad van State (RvSt., 28 oktober 2019, nr. 245943), moet een e-mail die enkel in cc. aan iemand verstuurd wordt, in principe beschouwd worden als een loutere kennisgeving, en houdt zij niet in dat de bestemming van de boodschap in cc. hierdoor ook geadresseerd, of correct en voldoende geïnformeerd, of als instantie formeel gevat wordt, of zelfs dat hij gehouden is om kennis te nemen van die e-mail.

Evenwel wordt bij de aanvang van de e-mail van de aanvrager d.d. 30 januari 2024 wel uitdrukkelijk gesteld dat hij met dat schrijven een verzoek tot heroverweging aan de betrokken instanties en een verzoek om advies aan de Commissie richt: *“Met dit schrijven richt ik [...] een verzoek om advies van [...] van de federale commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur”*. De hierboven geciteerde adviespraktijk van de Commissie heeft betrekking op situaties waar een aanvrager nalaat om op onmiddellijk duidelijke en uitdrukkelijke wijze de Commissie van een verzoek om advies ter kennis te brengen. In voorliggend dossier, kan al uit de eerste lijnen van de e-mail afgeleid worden dat de aanvrager de Commissie om advies wenst te vragen.

Om die reden aanvaardt de Commissie, gelet op de concrete omstandigheden, dat de aanvrager voldaan heeft aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”) door gelijktijdig een verzoek tot heroverweging bij de betrokken instantie en een verzoek tot advies bij de Commissie in te dienen.

Dit doet evenwel geen afbreuk aan de adviespraktijk van de Commissie volgens de welke het in principe nodig is om een verzoek om advies rechtstreeks aan de Commissie te adresseren.

### **3. Betreffende de grond van de zaak**

3.1. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve overheid beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer uitzonderingsgronden in artikel 6 van de wet van 11 april 1994 ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Bovendien moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. De Commissie wenst echter wel op te merken dat het recht van toegang tot bestuursdocumenten geen recht op om het even welke informatie inhoudt. De gevraagde informatie moet immers aanwezig zijn op een drager. Een administratieve overheid kan er niet toe worden verplicht om op grond van artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 informatie die tegemoetkomt aan de wensen van een aanvrager, tot een bestuursdocument te verwerken. Gelet op vaste adviespraktijk van de Commissie, kunnen vragen om loutere inlichtingen evenmin beschouwd worden als een verzoek om toegang tot of om uitleg over een bestuursdocument (zie bijv. Advies van 16 april 2018, nr. 2018-31).

3.2.1. Een deel van het verzoek van de aanvrager lijkt informatie te betreffen die niet op een bestaand bestuursdocument aanwezig is. Dit zou meer bepaald het geval kunnen zijn voor wat betreft alle elektronische zendingen via Dimona (“Déclaration Immédiate/Onmiddellijke Aangifte”) en DmfA (“Déclaration multifonctionelle/ multifunctionele Aangifte”).

Indien evenwel voormelde informatie aanwezig is in een elektronisch bestand waar de RSZ toegang toe heeft, en indien voormelde informatie eenvoudig uit het systeem kan opgehaald worden zonder bijzondere verwerkingen, is er geen sprake van het aanmaken van een nieuw document.

3.2.2. Een deel van het verzoek van de aanvrager lijkt veeleer als een verzoek om inlichtingen en verantwoording beschouwd te moeten worden. Dit is mogelijk het geval voor de vraag naar de toepasselijke wetgeving en regelgeving. De wet van 11 april 1994 verplicht de administratieve overheden niet om gedetailleerde juridische analyses of motivaties betreffende concrete dossiers op te stellen naar aanleiding van een verzoek om inzage in bestuursdocumenten.

3.3. Voor zover de RSZ voor het overige over de gevraagde bestuursdocumenten beschikt, voor zover het gaat om informatie die bestaat en beschikbaar is op een drager en voor zover zij geen uitzonderingsgronden inroept en deze behoorlijk en *in concreto* motiveert, zal zij er alsnog toe gehouden zijn de gevraagde bestuursdocumenten aan de aanvrager te bezorgen.

Brussel, 15 februari 2024

S. JOCHEMS  
Secretaris

L. DONNAY  
Voorzitter