



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

18 september 2024

ADVIES 2024-99

Met betrekking tot de weigering om toegang met betrekking tot de uitvoering van een opdracht

(CTB/2024/101)

Sleutelwoorden : FOD Sociale Zekerheid – documenten met betrekking tot uitvoering van een opdracht – Art. 6, § 3, 2° en 3°; Art.6, § 2, 1° en 2°; Art. 6, § 1, 9°, van de wet van 11 april 1994

## 1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per brief van 18 juni 2024 richten Meesters Musschebroeck en Dor, namens hun cliënte, de Nationale Kamer van Gerechtsdeurwaarders, een verzoek tot inzage aan de FOD Sociale Zekerheid dat luidt als volgt:

*“Wij schrijven u in het kader van de bovenvermelde overheidsopdracht. Deze overheidsopdracht wordt geregeld door het bestek nr. DE-455-2021.*

*Zouden wij u mogen vragen om een afschrift over te maken van alle documenten (zoals adviezen, voorstellen tot goedkeuring van het bestek of andere beslissingen) in het bezit van de federale overheidsdiensten die tijdens de uitvoering van deze overheidsopdracht zijn opgesteld en ontvangen.*

*Het betreft ten minste:*

- *het aanvangsbevel;*
- *een volledig overzicht van de toegewezen dossiers zodat kan worden afgeleid welke gerechtsdeurwaarder werd aangesteld en wanneer dit is gebeurd;*
- *eventuele processen-verbaal van ingebrekestelling inzake de uitvoering van de opdracht, alsook een overzicht van de toegepaste straffen, boetes en/of ambtshalve maatregelen die in voorkomend geval zijn genomen;*
- *brieven, mails, bijakten inzake de uitvoering van de opdracht;*
- *interne of externe (inclusief, zonder exhaustief te zijn, juridische) adviezen betreffende de uitvoering van de opdracht;*
- *nota's van vergaderingen en overleg inzake de uitvoering van de opdracht.”*

Dit verzoek heeft betrekking op de overheidsopdracht *“voor de dienstverlening, ten behoeve van de Rijksdienst voor Sociale Zekerheid en de Federale Overheidsdienst Financiën, voor het beheer van de*

*invordering van de uitvoerbare titels via een platform voor gegevensuitwisseling met de gerechtsdeurwaarders*”. Met deze opdracht hebben de betrokken overheidsinstanties een opdrachtnemer aangesteld die verantwoordelijk was voor de levering van een platform waarmee hun schuldvorderingen automatisch verdeeld zouden worden tussen de territoriaal bevoegde gerechtsdeurwaarders.

1.2. Per brief van 16 juli 2024 maakt de FOD Sociale Zekerheid het aanvangsbevel aan de aanvrager over maar weigert voor het overige het verzoek tot inzage.

De FOD Sociale Zekerheid steunt haar weigering op volgende argumenten:

- Het verzoek is te vaag in de zin van artikel 6, § 3, 4°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna: “de wet van 11 april 1994”), zowel voor wat betreft de gehele vraag als, specifiek, voor wat betreft de vraag om inzage in de brieven, mails, bijakten inzake de uitvoering van de opdracht en de vraag om inzage in de nota’s van vergaderingen en overleg inzake de uitvoering van de opdracht. De overheidsopdracht is reeds twee en een half jaar gegund en het platform is reeds twee jaar operationeel. Het verzamelen van alle documenten die hierop betrekking hebben, alsook het onleesbaar maken van bepaalde informatie, brengt een aanzienlijke werklast met zich mee die niet in verhouding staat tot het eventuele voordeel dat de aanvrager hieruit zou bekomen. De FOD Sociale Zekerheid nodigt de aanvrager wel uit om haar vraag verder te verduidelijken.
- Voor wat betreft het verzoek om een overzicht te krijgen van de dossiers die aan de gerechtsdeurwaarders toegekend werden, weigert de FOD Sociale Zekerheid het verzoek vooreerst op grond van artikel 4 van de wet van 11 april 1994. Het zou gaan om documenten van persoonlijke aard en de aanvrager toont geen belang aan.
- Het verzoek om toegang tot het overzicht van de dossiers die aan de gerechtsdeurwaarders toegekend werden, wordt ook geweigerd op basis van artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994, aangezien hierdoor zowel het privéleven van de betrokken gerechtsdeurwaarders (die hun ambt als privépersoon zouden uitoefenen) als in het bijzonder van de betrokken

rechtsonderhorigen geschaad zou worden. *In casu* hebben de betrokken personen hun instemming niet gegeven en zou de anonimisering van de persoonsgegevens bovendien een aanzienlijke werklast met zich mee brengen, die overigens het gevraagde overzicht van haar nut ontnemen.

- Ook de toegang tot de afschriften van eventuele processen-verbaal van ingebrekestelling inzake de uitvoering van de opdracht van de opdrachtnemer, alsook van de toegepaste straffen, boeten en/of ambtshalve maatregelen, zou afbreuk doen aan de persoonlijke levenssfeer van de opdrachtnemer, cf. artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994. Het privéleven van de rechtspersonen omvat het zakengeheim van rechtspersonen, maar is daar niet toe beperkt. Volgens de FOD Sociale Zekerheid vallen volgende aspecten ook onder het privéleven van de rechtspersoon:
  - Als rechtspersoon zou de opdrachtnemer recht hebben op de vertrouwelijkheid met betrekking tot de uitvoering van zijn commerciële overeenkomsten. De gegevens die voortkomen uit een contractuele relatie, zijn van nature vertrouwelijk, en nog des te meer wanneer het gaat om een overheidsopdracht (als contract tussen overheidsbesluit en het contract in de burgerlijke zin van het woord, waarbij de aanbestedende overheid er over moet waken om geen gegevens openbaar te maken die de gelijkheid tussen ondernemers kunnen schaden: het inzage geven van processen-verbaal van ingebrekestelling ingevolge tekortkomingen bij de uitvoering van een opdracht zou een concurrentieel voordeel aan andere ondernemers kunnen geven (bijvoorbeeld bij toekomstige overheidsopdrachten). De FOD Sociale Zekerheid verwijst tevens naar de vertrouwelijkheidsregels uit artikel 13, § 2, van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten. De FOD Sociale Zekerheid beschikt over geen enkele wettelijke basis om gegevens m.b.t. de contractuele relatie met de opdrachtnemer mee te delen aan derden.
  - Het meedelen van de processen-verbaal van ingebrekestelling zou de professionele en commerciële reputatie van de opdrachtnemer in gevaar brengen.
  - Het briefgeheim van de opdrachtnemer zou geschonden worden, hetgeen een schending van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens inhoudt.

- De FOD Sociale Zekerheid is van oordeel dat, net zoals het tuchtonderzoek geheim is en een recht op discretie inhoudt, de opvolging van de tekortkomingen in de uitvoering van een overheidsopdracht ook geheim moet blijven.
- De FOD Sociale Zekerheid wijst de vraag om inzage van de interne adviezen af met verwijzing naar artikel 6, § 3, 2°, van de wet van 11 april 1994. De vraag naar de externe juridische adviezen wordt afgewezen op basis van artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 in combinatie met artikel 458 van het Strafwetboek (i.e. op grond van het beroepsgeheim van de advocaat).

De FOD Sociale Zekerheid besluit dat de ingeroepen uitzonderingsgronden van verplichte en absolute aard zijn, zodat zij geen afweging dient te maken van de beschermde belangen.

1.3. Per brief van 30 juli 2024 vraagt de aanvrager aan de FOD Sociale Zekerheid opnieuw om inzage in de gevraagde documenten.

1.4. Per brief van 20 augustus 2024 richt de aanvrager een gemotiveerd verzoek om heroverweging tot de FOD Sociale Zekerheid.

1.5. Per brief van diezelfde datum maakt de aanvrager tevens een gemotiveerd verzoek om advies over aan de Commissie voor de Toegang tot en het Hergebruik van Bestuursdocumenten, Afdeling Openbaarheid van Bestuur (hierna “de Commissie”).

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

De aanvrager heeft voldaan aan de vereiste van artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 door het verzoek tot heroverweging aan de FOD Sociale Zekerheid en het verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

## **3. De gegrondheid van de aanvraag**

### **3.1. Algemeen Principe**

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen het principe van een recht van toegang tot alle bestuursdocumenten waarover een administratieve instantie 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. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018). Een weigering mag dan ook niet steunen op hypothetische en vage veronderstellingen, maar moet gestaafd worden met concrete gegevens die aan de zaak eigen zijn (RvS nr. 215.507, 3 oktober 2011; RvS nr. 216.506, 3 oktober 2011).

### 3.2. Het voorwerp van de oorspronkelijke vraag – artikel 6, § 3, 4°, van de wet van 11 april 1994

3.2.1. Indien een vraag om inzage betrekking heeft op een document van persoonlijke aard in de zin van artikel 1, tweede lid, 3°, van de wet van 11 april 1994 moet normaliter eerst onderzocht worden of de aanvrager voldoende belang aantoonst (cf. artikel 4, tweede lid, van de wet van 11 april 1994), vooraleer wordt overgegaan tot het onderzoek van de bij wet voorziene uitzonderingsgronden.

Om na te gaan of er sprake is van een vraag tot inzage in persoonlijke documenten, moet de administratieve instantie echter wel in staat zijn om het voorwerp van de vraag te bepalen. Indien een administratieve instantie inroept dat de vraag om inzage te vaag geformuleerd is cf. artikel 6, § 3, 4°, van de wet van 11 april 1994, dient deze uitzonderingsgrond eerst te worden onderzocht.

3.2.2. In onderhavige zaak beroept de administratieve instantie zich op artikel 6, § 3, 4°, van de wet van 11 april 1994 zowel voor wat betreft de vraag van verzoeker in haar geheel, als voor wat betreft bepaalde onderdelen van de vraag (i.e. de brieven, mails en bijakten, alsook de nota's van de vergaderingen in het kader van de betrokken overheidsopdracht).

3.2.3. Overeenkomstig artikel 6, § 3, tweede lid, van de wet van 11 april 1994, zoals gewijzigd door de wet van 12 mei 2024, is een te vaag geformuleerde vraag een vraag waarvan het voorwerp niet duidelijk is. De administratieve instantie moet in dat geval de aanvrager vragen om de vraag te verduidelijken, alsook in de mate van het mogelijke

verduidelijken waarom zij van mening is dat de vraag te vaag geformuleerd is.

Per brief van 16 juli 2024 heeft de administratieve instantie de aanvrager uitgenodigd om de vraag te verduidelijken. Bovendien licht zij toe dat, naar haar oordeel, de vraag te vaag geformuleerd is aangezien de vraag betrekking heeft op een opdracht die reeds twee jaar gegund en operationeel is; het verzamelen van de gevraagde documenten zou een onredelijke werklast vertegenwoordigen.

3.2.4. De Commissie is van oordeel dat de motivatie van de administratieve instantie aangaande het vage karakter van de vraag veeleer betrekking heeft op het eventueel onredelijke karakter van de vraag. De omstandigheid dat de vraag slaat op een grote hoeveelheid documenten, alsook een grote werklast zou inhouden om de documenten te verzamelen, betekent op zich evenwel niet dat het voorwerp van de vraag onduidelijk zou zijn.

De vraag van verzoeker slaat op documenten opgesteld in het kader van de uitvoering van een specifieke opdracht (nr. DE-455-2021):

- een volledig overzicht van de (via het platform) toegewezen dossiers zodat kan worden afgeleid welke gerechtsdeurwaarder werd aangesteld en wanneer dit is gebeurd;
- eventuele processen-verbaal van ingebrekestelling inzake de uitvoering van de opdracht, alsook een overzicht van de toegepaste straffen, boetes en/of ambtshalve maatregelen die in voorkomend geval zijn genomen;
- brieven, mails, bijakten inzake de uitvoering van de opdracht;
- interne of externe (inclusief, zonder exhaustief te zijn, juridische) adviezen betreffende de uitvoering van de opdracht;
- nota's van vergaderingen en overleg inzake de uitvoering van de opdracht.

Het voorwerp van deze vraag is voldoende duidelijk omschreven (i.e. alle relevante documenten die deel uitmaken van het dossier over de uitvoering van een gegunde opdracht) om het voor een met dit dossier vertrouwde administratieve instantie mogelijk te maken te identificeren welke documenten bedoeld worden. Van een normaal diligente

administratieve instantie kan immers verwacht worden dat zij dergelijk dossier over de uitvoering van een gegunde opdracht, bijhoudt of beheert en aldus kan bepalen welke documenten deel uitmaken van het dossier.

Niettegenstaande het ingeroepen vage karakter, is de administratieve instantie *in casu* bovendien in staat geweest om gerichte uitzonderingsgronden in te roepen. Dit impliceert dat zij wel degelijk kon inschatten op welke documenten de vraag betrekking heeft.

3.2.5. De eventuele onredelijkheid van de vraag kan daarentegen onderzocht worden in het licht van artikel 6, § 3, 3°, van de wet van 11 april 1994. De toepasbaarheid van deze uitzonderingsgrond zal hierna nog onderzocht worden.

### 3.3. Het belang bij de oorspronkelijke vraag om inzage

3.3.1. Artikel 5 van de wet van 12 november 1997 stelt dat “*voor documenten van persoonlijke aard; [...] vereist [is] dat de verzoeker van een belang doet blijken.*”

Artikel 2, tweede lid, 3° van de wet van 12 november 1997 omschrijft een “document van persoonlijke aard” als een “*bestuursdocument dat een beoordeling of een waardeoordeel bevat van een met naam genoemd of gemakkelijk identificeerbaar natuurlijk persoon of de beschrijving van een gedrag waarvan het ruchtbaar maken aan die persoon kennelijk nadeel kan berokkenen.*” “Documenten van persoonlijke aard” hebben enkel betrekking hebben op natuurlijke personen (Advies van 4 oktober 2023 nr. 2024-161).

3.3.2. Onderhavige vraag heeft betrekking op de volgende categorieën van informatie:

- informatie die slaat op de dienstverlener die het platform heeft gecreëerd;
- informatie die slaat op de gerechtsdeurwaarders aan wie de terugvordering is toevertrouwd;
- informatie die slaat op de burgers bij wie wordt overgegaan tot invordering van de uitvoerbare titels;
- informatie die slaat op de betrokken administratieve instantie zelf;



- informatie die slaat op andere dienstverleners van de administratieve instantie.

Voor wat betreft sommige informatie is niet duidelijk onder welke categorie zij gebracht moet worden. Dit is met name het geval voor wat betreft de PV's van ingebrekestelling, straffen, boetes en maatregelen. Het is niet duidelijk of het gaat om informatie die betrekking heeft op de uitvoering door de dienstverlener die instaat voor het platform dan wel op de gerechtsdeurwaarders die instaan voor de invordering van de uitvoerbare titels.

De administratieve instantie roept het gebrek aan belang in voor wat betreft het onderdeel van de vraag dat slaat op het overzicht van dossiers die aan de gerechtsdeurwaarders werden toegekend, zowel in hoofde van de gerechtsdeurwaarders, als vooral in hoofde van de justitiabelen. De privacy van beiden zou geschonden worden.

De Commissie zal voor de volledigheid ook de belangenvereiste onderzoeken voor de andere categorieën van informatie.

3.3.3. De Commissie merkt vooreerst op dat de administratieve instantie "*document van persoonlijke aard*" en "*privacy/persoonlijke levenssfeer*" met elkaar lijkt te verwarren. Zoals hierboven geciteerd, moet het begrip "*document van persoonlijke aard*" geïnterpreteerd worden op de wijze voorgeschreven door artikel 1, tweede lid, 3°, van de wet van 11 april 1994.

Het feit dat een naam in het document voorkomt en zelfs de omstandigheid dat bepaalde informatie zou raken aan de persoonlijke levenssfeer volstaat niet om te besluiten tot de kwalificatie als "*document van persoonlijke aard*". Er dient daarentegen effectief sprake te zijn een waardeoordeel of beschrijving van een gedrag van een natuurlijke persoon, waarvan de ruchtbaarheid aan die persoon schade berokkenen kan.

3.3.4. In zoverre er in de lijst met dossiers die aan gerechtsdeurwaarders toegekend werd, onderscheid gemaakt kan worden tussen de informatie die slaat op gerechtsdeurwaarders (namen, datum van toewijzing, etc.) en de informatie die slaat op de justitiabelen, ziet de Commissie niet in hoe de informatie betreffende de gerechtsdeurwaarders als "*document van persoonlijke aard*" beschouwd kan worden. Deze informatie houdt geen

waardeoordeel of beschrijving van een gedrag in, waarvan de ruchtbaarheid schade aan de betrokken gerechtsdeurwaarders kan berokkenen. Integendeel, de informatie houdt louter verband met de normale uitoefening van de beroepsactiviteit van de gerechtsdeurwaarders.

Voor wat betreft de informatie in de lijst die slaat op de justitiabelen, kan wel gedeeltelijk aanvaard worden dat er sprake is van documenten van persoonlijke aard, met name voor wat betreft de invordering van uitvoerbare titels bij natuurlijke personen, doch niet bij rechtspersonen. Los van de gegrondheid van de vordering van de administratieve instantie, impliceren de dossiers immers dat de betrokken natuurlijke personen mogelijk hun (financiële of contractuele) verplichtingen niet (kunnen of willen) nakomen. Dit kan gevolgen hebben voor hun kredietwaardigheid.

De aanvrager liet in zijn oorspronkelijke vraag na om diens belang toe te lichten. Deze nalatigheid kan niet in de graad van het administratief beroep rechtgezet worden (zie Advies d.d. 8 juni 2023, nr. 2023-80). De vraag van de aanvrager is dan ook gedeeltelijk onontvankelijk, althans voor wat betreft de informatie in de lijst met toegewezen dossiers die slaat op de justitiabelen.

3.3.5. Voor wat betreft de vraag of de andere opgevraagde bestuursdocumenten ook als documenten van persoonlijke aard beschouwd moeten worden, wijst de Commissie erop dat informatie met betrekking tot de administratieve instantie zelf (bijvoorbeeld informatie in brieven of verslagen van vergaderingen aangaande de interne opvolging van de opdracht), of informatie met betrekking tot deze of andere dienstverleners (met name de PV's van ingebrekestelling), voor zover deze dienstverleners de vorm hebben van rechtspersoon, niet als documenten van persoonlijke aard beschouwd kunnen worden. Dit geldt ook voor gerechtsdeurwaarders die als vennootschap hun activiteiten zouden uitvoeren (het is de Commissie, op basis van de beschikbare informatie, immers niet volledig duidelijk of deze ook als dienstverleners belast met de uitvoering van deelopdrachten, beschouwd worden en aan toezicht via PV's onderworpen zijn).

Dit kan echter wel het geval zijn indien de dienstverleners, inzonderheid de gerechtsdeurwaarders, optreden als natuurlijke persoon. Afhankelijk van de precieze feitelijke vaststellingen in het PV, beschrijft dit document

immers een gedrag of geeft het een waardeoordeel, waarvan de ruchtbaarheid schade kan berokkenen aan de betrokkene. Dit moet wel concreet toegelicht worden.

### 3.4. Onderzoek van de uitzonderingsgronden

- *Artikel 6, § 3, 3°, van de wet van 11 april 1994*

3.4.1. De betrokken administratieve instantie beroept zich op het onredelijk karakter van de vraag, aangezien het om een belangrijk aantal documenten gaat en het identificeren, verzamelen en al dan niet anonimiseren van de documenten een grote werklast zou vertegenwoordigen.

3.4.1.1. Anders dan wat de administratieve instantie inroept, gaat het hier om een toepassing van de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, § 3, 3°, van de wet van 11 april 1994.

Dit artikel bepaalt dat de administratieve instantie de inzage van bestuursdocumenten kan weigeren in de mate dat de vraag kennelijk onredelijk is.

De Commissie heeft reeds in een advies op eigen initiatief op algemene wijze uiteengezet hoe deze uitzonderingsgrond toegepast moet worden (Advies van 1 april 2019, nr. 2019-33). Zij wees daarbij onder andere op het volgende:

*“De kennelijke onredelijkheid kan, met inachtneming van de zogenoemde verzwaarde motiveringsplicht [t.g.v. het facultatief karakter van de uitzonderingsgrond], slechts worden ingeroepen door een geheel van argumenten in te roepen (en deze daadwerkelijk te concretiseren) die het beroep doen op deze uitzonderingsgrond redelijkerwijze rechtvaardigen, waaronder doch daarom niet op zichzelf genomen, de zware werklast die gepaard gaat met het onderzoeken naar de inroepbaarheid van uitzonderingsgronden, de grote hoeveelheid documenten, de aanwezigheid van heel wat documenten in vreemde talen, de beperkte capaciteit die aanwezig is in de federale administratieve overheid tot wie de aanvraag is gericht, de afwezigheid van een*

*eenvoudige structuur en opbouw van de gevraagde documenten, de lange tijdsduur om het grote aantal documenten te nemen, de noodzaak om een scheiding te maken tussen informatie die als milieu-informatie kan worden gekwalificeerd en informatie die niet als dusdanig kan worden gekwalificeerd, de onmogelijkheid om bepaalde documenten te kunnen lezen en te begrijpen, omdat ze in een vreemd geschrift en/of in een vreemde taal zijn opgesteld, de feit dat het gaat om documenten die grotendeels op papier zijn opgesteld.”*

3.4.1.2. Dergelijke concrete motivering ontbreekt momenteel in de beslissing van de administratieve instantie.

Deze uitzonderingsgrond dient ook restrictief geïnterpreteerd te worden. Zelfs indien de administratieve instantie concrete motieven kan invoeren om de kennelijke onredelijkheid van bepaalde onderdelen van de vraag aan te tonen, is niet uitgesloten dat die motieven niet relevant zijn voor andere onderdelen van de vraag. Met name is niet uitgesloten dat bepaalde onderdelen wel degelijk betrekking hebben op een beperkt aantal, duidelijk identificeerbare en eenvoudig toegankelijke documenten (bijvoorbeeld voor wat betreft de vraag om inzage in de interne en externe adviezen).

- *Artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994*

3.4.2. De administratieve instantie beroept zich op artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994.

Door het vrijgeven van het overzicht van de toegewezen dossiers zou zowel het privéleven van de betrokken gerechtsdeurwaarders (die volgens de administratieve instantie hun ambt als privépersoon zouden uitoefenen) als, in het bijzonder, van de betrokken rechtsonderhorigen geschaad zou worden.

Ook het vrijgeven van het overzicht van de PV's van ingebrekestelling en de boetes, straffen en maatregelen, zou een schending inhouden van het privéleven van de opdrachtnemer.

3.4.2.1. Hierboven is al vastgesteld dat de aanvrager in diens oorspronkelijke vraag naliert om diens belang aan te tonen om toegang te

krijgen tot een overzicht van de dossiers van met naam genoemde natuurlijke personen bij wie tot invordering overgegaan werd. De Commissie gaat bijgevolg in deze stand van de procedure niet over tot een onderzoek van de toepasselijkheid van artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994 op die informatie.

3.4.2.2. Voor wat betreft het overzicht van de aangeduide gerechtsdeurwaarders die door een administratieve instantie belast worden met de invordering van uitvoerbare titels, aanvaardt de Commissie niet dat het gaat om informatie die betrekking zou hebben op de persoonlijke levenssfeer.

Hoewel de gerechtsdeurwaarders dergelijke taken (m.i.v. de taken geïmplementeerd door de wet van 20 december 2002 betreffende de minnelijke invordering van schulden van de consument) inderdaad niet uitvoeren in hun hoedanigheid van “ministerieel ambtenaar bekleed met overheidsgezag” maar wel in de context van hun zelfstandige activiteiten, betekent dit niet dat daarom sprake is van activiteiten die behoren tot de persoonlijke levenssfeer. Het gaat hier wel degelijk om de professionele activiteiten van de gerechtsdeurwaarders. Meer nog, het gaat om activiteiten die raken aan het beheer van publieke fondsen, en waarvoor de gerechtsdeurwaarders door de overheid worden vergoed.

Of een gerechtsdeurwaarder hierbij optreedt als natuurlijke persoon, dan wel onder vennootschapsvorm, is daarbij van geen belang. Niet alle informatie die slaat op de activiteiten van een natuurlijke persoon, valt *ipso facto* onder de persoonlijke levenssfeer (zie Advies van 6 april 2023, nr. 2023-56).

De administratieve instantie toont niet afdoende aan dat de gevraagde informatie zou raken aan de persoonlijke levenssfeer, noch dat het vrijgeven ervan schade zou toebrengen aan het beschermde belang.

3.4.2.3. De vraag tot inzage van de PV's van vaststelling en de boetes, straffen en maatregelen ten aanzien van de opdrachtnemer belast met de uitvoering van de betrokken overheidsopdracht (i.e. de ontwikkelaar van het platform), kan evenmin geweigerd worden op basis van artikel 6, § 2, 1°, van de wet van 11 april 1994.

Het recht op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer komt immers slechts in beperkte mate toe aan rechtspersonen. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM, 16 april 2002, *Société Colas Est en anderen t. Frankrijk*, § 41), het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof (GwH, 19 september 2007, nr. 118/2007) strekt dit recht, voor wat betreft rechtspersonen, zich in hoofdzaak uit tot zakengeheimen. In toepassing van de wet van 11 april 1994 zal specifiek voor zakengeheimen evenwel toepassing gemaakt moeten worden van de relatieve uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 7°, van de wet van 11 april 1994 (zie Advies van 1 april 2020, 2020-30).

De administratieve instantie stelt terecht dat er mogelijk ook andere aspecten onder het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kunnen vallen. Voor zover de administratieve instantie de toegang tot de gevraagde documenten wil weigeren om eventuele andere dimensies van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken onderneming te beschermen, zal zij moeten aantonen dat die aspecten wel degelijk vallen binnen de toegelaten bescherming voor rechtspersonen in het licht van bovenvermelde rechtspraak.

*In casu* roept zij volgende motieven in:

- De bescherming van het briefgeheim

De bescherming van het briefgeheim kadert in de bescherming van het privéleven (cf. artikel 8 EVRM). Ook rechtspersonen genieten van deze bescherming (EHRM, 16 oktober 2007, *Wieser & Bicos Beteiligungen/Oostenrijk*, § 45). Ook briefwisseling tussen individuen in de context van hun professionele activiteiten kan in bepaalde omstandigheden genieten van de bescherming van het privéleven (EHRM, 16 december 1992, *Niemietz v. Germany*, § 29).

De Commissie is evenwel van oordeel dat de PV's van vaststelling, boetes en maatregelen niet kunnen beschouwd worden als correspondentie in de sfeer van het privéleven. Het gaat hier immers in eerste instantie om maatregelen die de overheid zelf heeft genomen naar aanleiding van de uitvoering van de opdracht, met name de PV's van vaststelling, de (ambtshalve) maatregelen, boetes en

straffen. Dergelijke maatregelen vallen per definitie niet onder de persoonlijke levenssfeer van een onderneming. Het gaat immers om maatregelen aangaande door de overheid toegekende, met overheidsgelden gefinancierde en met het oog op het openbaar belang uit te voeren overheidscontracten. Ook eventuele briefwisseling van de opdrachtnemer met de overheid over de uitvoering van de overheidsopdracht, kan niet beschouwd worden als correspondentie die kadert in het (zelfs professionele) privéleven van de onderneming.

- Het uit hun aard vertrouwelijke karakter van commerciële overeenkomsten, in het bijzonder voor wat betreft de overheidsopdrachten;
- De professionele en commerciële reputatie van de opdrachtnemer;
- De nood aan discretie t.a.v. vaststellingen van tekortkomingen in het kader van de uitvoering van de opdracht (vgl. tuchtonderzoek).

Gelet op de onderlinge samenhang van deze laatste motieven (die allen verband houden met de uitvoering van de betrokken overheidsopdracht dan wel de gevolgen ervan), onderzoekt de Commissie deze motieven gezamenlijk.

De Commissie wijst er vooreerst op dat een administratieve instantie de weigering van een verzoek tot inzage op grond van de wet van 11 april 1994 niet kan steunen op enig principe krachtens hetwelk commerciële overeenkomsten van nature vertrouwelijk zouden zijn. Zoals de Commissie al verschillende malen heeft vastgesteld, kan een administratieve instantie zich niet louter op contractuele basis onttrekken aan het grondrecht van de openbaarheid zoals gegarandeerd in artikel 32 G.W. Uitzonderingen op dit grondrecht moeten op een wettelijke basis gesteund worden.

De Commissie stelt ook vast dat de gevraagde informatie (ten aanzien waarvan de hier onderzochte uitzonderingsgronden ingeroepen worden) overigens niet

rechtstreeks betrekking hebben op mogelijk vertrouwelijke commerciële informatie van de opdrachtnemer gevat in de overeenkomst. Zoals hierboven al opgemerkt heeft de vraag daarentegen betrekking op akten die uitgaan van de overheid zelf en die betrekking hebben op een overheidsopdracht.

Onterecht roept de administratieve instantie daarbij ook artikel 13, § 2, van de wet van 17 juni 2016 inzake overheidsopdrachten in. Deze bepaling legt de vertrouwelijkheid op voor gegevens die een ondernemer expliciet op vertrouwelijke wijze aan de overheid heeft verstrekt, in het bijzonder de eventuele fabrieks- of bedrijfsgeheimen en de vertrouwelijke aspecten van de offerte. Niet alleen lijkt deze bepaling eerder verbonden te kunnen worden met de uitzondering bedoeld in artikel 6, § 1, 7°, van de wet van 11 april 1994, bovendien slaat het hier onderzochte onderdeel van de vraag tot inzage niet op informatie die door de opdrachtnemer is verstrekt maar op de maatregelen die door de overheid worden genomen. Overigens kan ook niet zomaar aanvaard worden dat alle informatie die door een ondernemer verstrekt wordt in het kader de uitvoering van een opdracht, steeds vertrouwelijk zou zijn. Dergelijke kwalificaties moeten een redelijkheidstoets kunnen doorstaan.

Overigens zijn ambtshalve maatregelen ook in de context van de overheidsopdrachtenregelgeving tot een zekere graad van openbaarheid geroepen. Niet alleen kan de betrokken aanbestedende overheid rekening houden met de genomen ambtshalve maatregelen bij de gunning van toekomstige opdrachten (artikel 48 van het Koninklijk Besluit van 14 januari 2013 tot bepaling van de algemene uitvoeringsregels van de overheidsopdrachten en van de concessies voor openbare werken), ook andere aanbestedende overheden kunnen met die maatregelen rekening houden bij de toewijzing van hun eigen opdrachten (cf. het principe van past performance, zie bijvoorbeeld R.v.St., 20 december 2021, nr. 252.479). Daar dergelijke overwegingen deel uitmaken van de motivatie



van de beslissing en andere ondernemingen moeten kunnen nagaan dat de gelijkheid tussen kandidaten niet geschonden is, moet dan ook aangenomen worden dat zij niet uit hun aard zelf gekenmerkt worden door een geheim karakter. Om diezelfde redenen kunnen de ambtshalve maatregelen ook niet eenvoudig weg vergeleken worden met tuchtmaatregelen en de eventueel aldaar van toepassing zijnde principes.

Indien er toch bijzondere redenen zouden zijn die rechtvaardigen om de vertrouwelijkheid van deze informatie te bewaren, moet dit bijkomend en *in concreto* gemotiveerd worden.

3.4.2.4. Voor wat betreft het privéleven van rechtsonderhorigen (bij wie tot invordering overgegaan wordt) die rechtspersonen zijn, wordt verwezen naar de algemene overwegingen in vorige paragraaf. Er is niet aangetoond dat informatie met betrekking tot het bestaan van een vordering van de overheid ten aanzien van die rechtspersoon, onder het privéleven van laatst vernoemde valt.

Een uitzondering hierop is evenwel de omstandigheid dat uit de naam van de rechtspersoon de identiteit van een natuurlijke persoon afgeleid kan worden. Hiervoor wordt verwezen naar de later volgende toelichting aangaande de toepasbaarheid van artikel 6, § 1, 9°, van de wet van 11 april 1994.

- *Artikel 6, § 3, 2°, van de wet van 11 april 1994*

3.4.3. De administratieve instantie beroept zich op artikel 6, § 3, 2°, van de wet van 11 april 1994 om zich te verzetten tegen de inzage van interne adviezen.

3.4.3.1. Artikel 6, § 3, 2°, van de wet van 11 april 1994 stelt dat “*een administratieve instantie [...] een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument [mag] afwijzen in de mate dat de vraag : [...] 2° een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de instantie is meegedeeld*”.

Het gaat hier om een facultatieve uitzondering op een grondrecht. Het komt de administratieve instantie bijgevolg toe om met bijzondere zorgvuldigheid te motiveren waarom er op beroep gedaan wordt.

3.4.3.2. *In casu* geeft de administratieve instantie een te ruime draagwijdte aan deze uitzonderingsgrond. Om toegepast te kunnen worden, moet voldaan worden aan verschillende voorwaarden: het advies moet 1.) aan de instantie meegedeeld worden, 2) uit vrije wil, 3) op vertrouwelijke wijze. De uitzonderingsgrond dekt bovendien een persoonlijke mening, niet de feitelijke gegevens die in het advies vervat zijn (*Parl. St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, p. 19).

Een intern advies kan niet beschouwd worden als een stuk dat aan de instantie meegedeeld wordt, d.w.z. door een derde aan de instantie ter beschikking gesteld. Adviezen of andere stukken die door personeelsleden van de administratieve instantie opgesteld worden, zijn immers stukken die uitgaan van de administratieve instantie zelf (zij het dat sommige stukken louter voor eigen gebruik gegenereerd werden).

Bovendien kunnen dergelijke interne adviezen niet beschouwd worden als stukken die uit vrije wil aan de instantie meegedeeld worden. Deze stukken worden opgesteld in het kader van de beroepsuitoefening van personeelsleden van de betrokken instantie. Aldus maakt het opstellen van de adviezen deel uit van de hun opgelegde taken; de betrokken personeelsleden staan bij het opstellen ook onder het hiërarchisch gezag van de leidinggevende organen van de betrokken instantie.

Tot slot aanvaardt de Commissie ook niet dat een instantie zich op eigen initiatief (louter door het bestempelen van documenten als “vertrouwelijk”) en zonder dat dit aan de specifieke uitzonderingsgronden voorzien in de wet van 11 april 1994, aan de toepassing van die wet zou kunnen onttrekken.

- *Artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994*

3.4.4. De administratieve instantie beroept zich op het beroepsgeheim van de advocaten die haar hebben geadviseerd.

3.4.4.1. Artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat een administratieve instantie de vraag om inzage afwijst wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting.

Volgens de rechtspraak van de Raad van State (RvSt, nr. 202.966, 15 april 2010) moet voor documenten die door een advocaat of een advocatenkantoor zijn opgesteld rekening gehouden worden met het beroepsgeheim dat verbonden is met het ambt van een advocaat (cf. artikel 458 van het Strafwetboek). Deze geheimhoudingsverplichting is erop gericht om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat door de waarborg dat alles wat wordt besproken, vertrouwelijk blijft en niet ter kennis kan komen van derden (GwH 10/2008 van 23 januari 2008; GwH 127/2013 van 26 september 2013 en GwH 174/2018 van 6 december 2018).

De bescherming van het beroepsgeheim geldt niet enkel voor adviezen of documenten die verband houden met een gerechtelijke procedure, maar alle adviezen en briefwisseling in het kader van de ondersteuning die een advocaat aan zijn cliënt geeft.

3.4.4.2. De administratieve instantie kan zich dan ook beroepen op artikel 6, § 2, 2°, van de wet van 11 april 1994 om de toegang tot juridische adviezen van haar raadsman te weigeren.

- *Artikel 6, § 1, 9°, van de wet van 11 april 1994?*

3.4.5. Voor wat betreft de lijst met namen van de gerechtsdeurwaarders alsook de lijst met namen van de rechtspersonen bij wie tot invordering overgegaan wordt, wijst de Commissie de administratieve instantie er op dat desgevallend ook onderzocht kan worden of de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 9°, van de wet van 11 april 1994, zoals toegevoegd door de wet van 12 mei 2024, toegepast kan worden.

De Commissie herinnert er aan dat de toepassing van deze uitzonderingsgrond niet onderzocht wordt voor de lijst met namen van natuurlijke personen bij wie tot invordering overgegaan wordt, aangezien de aanvrager bij het oorspronkelijk verzoek heeft nagelaten om zijn

belang aan te tonen om toegang te krijgen tot documenten van persoonlijke aard.

3.4.5.1. Artikel 6, § 1, 9°, van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat een administratieve de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijst, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van persoonsgegevens bij de verwerkingen verricht in het kader van titel 2 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens.

3.4.5.2. De namen van gerechtsdeurwaarders die optreden als natuurlijke persoon, zijn te beschouwen als persoonsgegevens.

In bepaalde uitzonderlijke gevallen kan informatie met betrekking tot gerechtsdeurwaarders die optreden als rechtspersoon, onrechtstreeks ook als persoonsgegevens beschouwd worden, met name wanneer uit de vennootschapsbenaming duidelijk de naam van een natuurlijke persoon kan afgeleid worden. In dat geval is de natuurlijke persoon immers identificeerbaar.

Het opstellen van een lijst van gerechtsdeurwaarders is een vorm van verwerking. Deze verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen in de zin van artikel 6 AVG. Deze verwerking is immers nodig bij het toewijzen van de invordering van schuldvorderingen voor de overheid aan de betrokken gerechtsdeurwaarders. Ook het verlenen van inzage in die lijst lijkt als een vorm van verwerking beschouwd te moeten worden. Deze verwerking lijkt eveneens noodzakelijk om tegemoet te komen aan een wettelijke verplichting en voor de vervulling van een taak van algemeen belang: de overheid dient immers te verzekeren dat het grondrecht bedoeld in artikel 32 G.W. zoals geconcretiseerd door de wet van 11 april 1994 nageleefd wordt.

3.4.5.3. De toepassing van deze uitzonderingsgrond is bovendien niet automatisch maar onderworpen aan een belangenafweging.

3.5. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit 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 moet evenwel openbaar worden gemaakt.

Brussel, 18 september 2024

S. JOCHEMS  
Secretaris

L. DONNAY  
Voorzitter