



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

23 september 2019

ADVIES 2019-111

met betrekking tot het verkrijgen van informatie over
het actieplan ter preventie van suïcide op de
spoorwegen

(CTB/2019/106)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 15 augustus 2019 vraagt mevrouw X, namens de VRT aan Infrabel alle correspondentie, interne rapporten en databases en cijfers over het actieplan ter preventie van suïcide op de spoorwegen. Ze verduidelijkt dat het *in concreto* waarschijnlijk gaat over:

- de database waarin alle gevallen van suïcide op de spoorwegen worden bijgehouden;
- de interne correspondentie rondom de uitvoering en evaluatie van het suïcidepreventieplan;
- opgestelde interne rapporten over de evaluatie van het suïcidepreventieplan;
- de ramingen van de kosten voor het preventieplan, evenals de volledige begrotingen;
- het overzicht waar wordt bijgehouden hoeveel vertraging een suïcide oplevert.

Ze wenst de cijfers en databases te verkrijgen in het XLS/CSV-formaat, niet in PDF-formaat. Bovendien geeft ze aan dat ze expliciet op zoek is naar de brongegevens die de basis vormen voor het jaarverslag uit 2015, evenals alle brongegevens sindsdien.

1.2. Bij e-mail van 17 september 2019 dient de aanvrager bij Infrabel 'een verzoek tot heroverweging' in. Bij e-mail van dezelfde dag vraagt ze de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genaamd, om een advies. Voor de voorafgaande documenten verwijst ze door naar een website in het bezit van derden.

1.3. Bij e-mail van 17 september 2019 laat het secretariaat van de Commissie de aanvrager weten dat ze zelf de documenten aan de Commissie moet bezorgen en niet kan doorverwijzen naar de website van derden.

1.4. Bij e-mail van 17 september 2019 bezorgt de aanvrager de documenten aan de Commissie.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. Het verzoek tot heroverweging bij Infrabel en het verzoek om advies aan de Commissie zijn zoals artikel 8, § 2, van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: de wet van 11 april 1994) voorschrijft, gelijktijdig ingediend.

3. De gegrondheid van de aanvraag

De Commissie wenst haar advies uit eigen beweging nr. 2018-104 in herinnering te brengen met betrekking tot de wijze van indienen van een aanvraag en van een verzoek om advies gericht aan de Commissie en over het ter beschikking stellen van verkregen documenten op externe platforms die vreemd zijn aan de overheid. Dit advies kan geraadpleegd worden op de website van de Commissie (www.bestuursdocumenten.be).

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 huldigen principieel het recht van toegang tot alle bestuursdocumenten. Vereist is wel dat de gevraagde bestuursdocumenten bestaan. Uit de wet van 11 april 1994 vloeit geen verplichting voor een federale administratieve overheid voor om informatie in verschillende documenten met elkaar te combineren om de gewenste informatie te bekomen.

Een bestuursdocument is op grond van artikel 1, tweede lid 2° van de wet van 11 april 1994 "alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt". Ook informatie aanwezig in een databank moet bijgevolg beschouwd worden als een bestuursdocument. Een administratieve overheid is "een administratieve overheid als bedoeld in artikel 14 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State" (artikel 1, tweede lid 1° van de wet van 11 april 1994). Zowel in de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 1994 als in een antwoord geformuleerd op een parlementaire vraag beantwoordde de minister van Mobiliteit op 12 december 2016 (vraag nr. 1503 van volksvertegenwoordiger Jef Van den Berg van 7 juni 2016) wordt bevestigd dat Infrabel in principe een administratieve overheid is. Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 11 april 1994 blijkt evenwel dat de nv van publiek recht Infrabel slechts kan worden opgevat als een administratieve overheid voor zover zij publieke taken vervult:

“Vragen rijzen met betrekking tot de zogenaamde ondernemingen met gemengd beheer die door de openbare overheid tot stand zijn gebracht en een openbare dienst of een dienst van algemeen belang waarnemen en waarvoor, zowel wat de samenstelling van het kapitaal als wat het beheer van de onderneming betreft, een beroep gedaan wordt op de medewerking van particulieren. Het betreft de nationale Maatschappij der Belgische Spoorwegen, de Nationale Bank van België, S.A.B.E.N.A. , en andere.

Het antwoord op de vraag of zij als administratieve overheid moet worden beschouwd, leidt de Raad van State af uit de ontleding van de bijzondere wetten die het statuut van die organismen regelen. De recente wijzigingen met betrekking tot het statuut van de autonome overheidsbedrijven kunnen dus aanleiding geven tot een herziening van de rechtspraak terzake, wat trouwens eveneens geldt tegenover de openbare kredietinstellingen ». (Parl. St. Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, 10)

De keuze van de wetgever om te kiezen voor het begrip « administratieve overheid » voor de omschrijving van het toepassingsgebied van de wet van 11 april 1994 heeft ook tot gevolg dat het begrip een evolutieve inhoud heeft en dus rekening moet worden gehouden met de evolutie van de omschrijving van de taken van algemeen belang die aan een overheidsbedrijf zijn toegekend.

Hieruit kan worden afgeleid dat Infrabel niet noodzakelijk voor al haar activiteiten kan worden beschouwd als een federale administratieve overheid, maar enkel voor deze waarin ze optreedt als een administratieve overheid in de zin van artikel 14, § 1 van de RvS-wet. Daarbij kan worden gesteld dat Infrabel slechts als een administratieve overheid kan worden beschouwd voor zover zij opdrachten van openbare dienst uitvoert zoals omschreven in artikel 199 van de wet van 21 maart 1991 ‘betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven’ zoals herhaaldelijk gewijzigd.

Het komt Infrabel toe om te bepalen of de gevraagde documenten onder de publieke taak van Infrabel vallen. Is dit het geval dan moeten ze worden beschouwd als bestuursdocumenten in de zin van de wet van 11 april 1994.

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 geïnterpreteerd moeten worden (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).

De Commissie wenst te benadrukken dat voor zover Infrabel geen uitzonderingsgronden inroept en deze behoorlijk *in concreto* motiveert ze ertoe gehouden is de gevraagde bestuursdocumenten openbaar te maken.

Wat het gevraagde formaat betreft, moet worden opgemerkt dat in principe het recht van toegang enkel bestaat tot bestuursdocumenten in het formaat zoals het bij de betrokken administratieve overheid aanwezig is. Voor elektronische documenten geldt evenwel dat deze in het elektronisch formaat waarin de aanvrager de documenten wenst te bekomen, moeten worden verstrekt voor zover de conversie op eenvoudige wijze kan gebeuren en nauwelijks werklast of geen verdere kosten met zich brengt.

De Commissie wenst verder te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie in een bestuursdocument aan de openbaarmaking kan worden onttrokken die onder een uitzonderingsgrond valt. Alle andere informatie in een bestuursdocument moet vooralsnog openbaar worden gemaakt.

Ten slotte wil de Commissie eraan herinneren dat het verlenen van toegang op grond van de wet van 11 april 1994 geen toestemming inhoudt om bestuursdocumenten te hergebruiken in de zin van de wet van 4 mei 2016 'inzake het hergebruik van overheidsinformatie'. Het hergebruik is onderworpen aan de procedures zoals in deze laatste wet zijn bepaald.

Brussel, 23 september 2019.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster