



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

## *Afdeling openbaarheid van bestuur*

8 juni 2023

ADVIES 2023-74

Met betrekking tot de weigering om toegang te verlenen tot de opgesplitste cijfers per gemeente of politiezone van de uitgevoerde verkeerscontroles

(CTB/2023/86)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 11 april 2023 vraagt de heer X aan de Minister van Binnenlandse Zaken om toegang tot de opgesplitste cijfers per gemeente of politiezone van de verkeerscontroles die de afgelopen 10 jaar zijn uitgevoerd.

1.2. Bij e-mail van 10 mei 2023 wijst de Minister van Binnenlandse Zaken het verzoek af op grond van de volgende redenering :

*“Ik dien u mee te geven dat er voor de uitgevoerde verkeerscontroles geen uniform vattingsstelsel bestaat op niveau van de federale politie, waardoor deze cijfers niet volledig zijn, noch een betrouwbaar beeld geven. Dit houdt zodoende een ernstig risico in op misvatting van deze gegevens, wat bovendien nog een afbreuk zou doen aan de autonomie en verantwoordelijkheid van de lokale politieke overheden. Op basis van artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, kan ik dan ook geen gevolg geven aan uw verzoek.”*

1.3. Bij e-mail van 10 mei 2023, dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de Minister van Binnenlandse Zaken.

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

## 2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van mening dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan 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 zijn verzoek tot heroverweging aan de Minister van Binnenlandse Zaken en zijn verzoek om advies aan de Commissie gelijktijdig in te dienen.

### 3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. 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).

3.2. De Commissie stelt vast dat de Minister de vraag om toegang tot deze cijfers weigert op grond van artikel 6, § 3, 1°.

3.3. Wat de uitzondering in artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 betreft, moet worden opgemerkt dat die als volgt luidt: *“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”*. Deze uitzonderingsgrond kan niet zomaar worden ingeroepen. Dit kan pas wanneer voldaan is aan de cumulatieve vereisten die in de bepaling zijn opgenomen. Zo moet het wel degelijk gaan om onafgewerkte bestuursdocumenten. Verder moet het onafgewerkt karakter aanleiding geven tot misvatting. Bovendien gaat het om een uitzonderingsgrond met een facultatief karakter zodat een zwaardere motivering vereist is om af te kunnen wijken van de principiële openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Tot slot heeft deze uitzonderingsgrond ook een relatief karakter wat inhoudt dat een belangenafweging vereist is tussen enerzijds het algemeen belang dat gediend is met de openbaarheid en anderzijds het beschermde belang. Over de mogelijkheid om deze uitzonderingsgrond in te roepen heeft de Commissie trouwens een uitgebreid advies uit eigen beweging uitgewerkt (advies 2018-105) dat op haar website kan worden geraadpleegd ([www.bestuursdocumenten.be](http://www.bestuursdocumenten.be)).

3.4. Voor documenten die geen deel uitmaken van een besluitvormingsprocedure geldt de regel dat de opstellers de personen zijn die beoordelen of het document als volledig moet worden beschouwd. Het is echter geen louter subjectieve beslissing dat een bepaald document altijd bewust als onvoltooid of onvolledig kan worden beschouwd. Er is een objectief beoordelingselement, namelijk het feit dat er geen verdere wijzingen in het document mogen worden aangebracht, wat niet uitsluit dat in een later stadium wijzingen worden aangebracht als gevolg van nieuwe omstandigheden. Documenten die de standpunten van de administratie weergeven en door de administratie zijn bekrachtigd, zijn voltooide documenten. Een andere duidelijke indicator van een voltooid document is het feit dat een document een bepaalde administratie verlaat en aan een andere administratie wordt overgedragen.

3.5. In dit geval heeft de Minister niet aangetoond dat de cijfers die door de politie zijn verstrekt nog moeten worden gewijzigd. Het bestuursdocument kan daarboven niet voor altijd als onvolledig worden beschouwd en van het recht op openbaarheid worden uitgesloten.

3.6. Bovendien is het feit dat het document een bron van misverstanden kan zijn, een cumulatieve vereiste die op zich niet volstaat om de toegang te ontzeggen. Door te wijzen op de onvolledigheid van de cijfers in het document en de onmogelijkheid om op basis daarvan geldige statistieken op te stellen, waarschuwt de Minister de verzoeker voldoende voor het mogelijke misverstand.

3.7. Bijgevolg is de Commissie van mening dat artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 niet kan worden gebruikt als basis voor de weigering om het document in deze zaak openbaar te maken.

3.8. De Commissie stelt vast dat de aanvrager toegang vraagt tot documenten van tien jaar oud. De wetgever heeft willen voorkomen dat een aanvraag om toegang tot bestuursdocumenten ertoe zou leiden dat de normale werking van een federale administratieve overheid zou worden gehypothekeerd en heeft hiertoe een uitzonderingsgrond voorzien in artikel 6, § 3, 3° van de wet van 11 april 1994. Deze bepaling 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: [...] 3° kennelijk onredelijk is.”* Deze uitzonderingsgrond kan maar onder strikte voorwaarden worden ingeroepen. Over die

voorwaarden die onder meer zijn afgeleid uit de rechtspraak van de Raad van State heeft de Commissie een advies uit eigen beweging uitgebracht, namelijk advies 2019-33 dat op haar website (<http://www.bestuursdocumenten.be>) kan worden geraadpleegd. De Commissie is van mening dat het aan de Federale Politie toekomt om *in concreto* aan te tonen dat het verzoek kennelijk onredelijk is. Voor de beoordeling van de kennelijke onredelijkheid zijn het aantal bestuursdocumenten, de periode waarop het verzoek betrekking heeft, het werk voor de noodzakelijke anonimisering en de middelen (financiële en personeelsmiddelen) waarover de Federale Politie beschikt, relevante elementen.

Brussel, 8 juni 2023

I. DELHEZ  
Vervangend secretaris

L. DONNAY  
Voorzitter