



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

1 april 2020

ADVIES 2020-30

met betrekking tot de toegang tot inspectieverslagen
en een overzicht van de opgelegde administratieve
boetes van de Voetbalcel

(CTB/2020/19)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 5 februari 2020 vraagt de heer X aan de FOD Binnenlandse Zaken om een kopie te ontvangen van alle inspectieverslagen die in 2019 opgemaakt zijn ten aanzien van de voetbalstadions in 1A en 1B en een overzicht – per stadion – van de administratieve boetes die opgelegd zijn als gevolg van het vaststellen van inbreuken tijdens inspecties in stadions van 1A en 1B.

1.2. Bij e-mail van 4 maart 2020 met een als bijlage aan die e-mail gevoegde brief oordeelt de FOD Binnenlandse Zaken dat ze geen gunstig gevolg kon geven aan het verzoek. De motivering luidt als volgt:

“Uit dit (artikel 6, §§ 1 tot en met 3 van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’, hierna: wet van 11 april 1994) blijkt dat de verplichting om toegang te geven tot bestuursdocumenten, niet absoluut is. De vraag mag worden afgewezen, indien het belang van de openbaarheid in het concrete geval niet opweegt tegen de in artikel 6 opgesomde belangen en aanleiding kan geven tot schade. Meer bepaald dienen de belangen in kwestie tegen elkaar te worden afgewogen, namelijk recht om alle inspectieverslagen die in 2019 opgemaakt zijn ten aanzien van de voetbalstadions in 1A en 1B alsook een overzicht – per stadion – van de administratieve boetes die opgelegd zijn als gevolg van het vaststellen van inbreuken tijdens inspecties in stadions van 1A en 1B tegen de bescherming van één of meer van de hoger genoemde belangen.

De mededeling van de gevraagde inspectieverslagen alsook het gevraagde overzicht zou afbreuk doen aan enerzijds de veiligheid en de openbare orde en anderzijds aan de persoonlijke levenssfeer en het vertrouwelijk karakter van de ondernemingsgegevens, zoals beschermd door de bepalingen 1°, 4° en 7° van § 1 en 1° van § 2 van artikel 6 van de wet van 11 april 1994.

Het uitvoeren van inspecties in voetbalstadions heeft als doel na te gaan in welke mate de voetbalclubs in het kader van de organisatie van voetbalwedstrijden de Voetbalwet en diens uitvoeringsbesluiten, onder meer op het vlak van de organisatie van de veiligheid, naleven. Veiligheid staat immers centraal in de Voetbalwet aangezien deze nastreeft dat alle supporters voetbalwedstrijden in aangename en veilige omstandigheden kunnen bijwonen. De vaststellingen in het kader van veiligheidsinspecties maken het voorwerp uit van processen-verbaal (waar u naar refereert als inspectieverslagen) en betreffen tekortkomingen inzake de Voetbalwet en diens uitvoeringsbesluiten. Deze tekortkomingen kunnen zich op

verschillende vlakken voordoen onder meer qua brandwetgeving, het ongecontroleerd kunnen betreden van het stadion of bepaalde niet voor het publiek toegankelijke zones, camera's die niet werkzaam, evacuatie, ... Voormelde processen-verbaal geven aanleiding tot het voeren van administratieve procedures jegens de voetbalclubs, waarbij in de administratieve beslissingen aan de clubs opgelegd wordt dat zij de inbreuken moeten regulariseren of de nodige maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat deze inbreuken zich alsnog herhalen.

Het doorgeven van de gegevens uit de processen-verbaal kan een risico inhouden voor de openbare orde en de veiligheid alsook de veiligheid van de bevolking (zoals voorzien in artikel 6, § 1, 1° en 4° van de wet van 11 april 1994). Indien gegevens over vaststellingen, die dus eigenlijk ook bepaalde 'zwakheden' op het vlak van veiligheid binnen de voetbalstadions blootgeleggen, openbaar zouden gemaakt worden, zou dit immers indruisen tegen de oorspronkelijke doelstelling die erin bestaat om de veiligheid van de bevolking (in casu de voetbalsupporters) en de openbare orde te vrijwaren. Kwaadwillige personen of groepen zouden immers kennis kunnen nemen van bepaalde zwakheden en deze gegevens misbruiken om hierop in te spelen en alzo handelingen te stellen die de schade aan personen alsook aan de infrastructuur van het stadion en de organisatie van de voetbalwedstrijd zouden kunnen toebrengen. Zo zouden deze kwaadwillige personen of groepen van personen bijvoorbeeld kunnen proberen om op de plaatsen, in de processen-verbaal het voorwerp uitmaakten van een inbreuk betreffende een gebrek van toegangscontrole, alsnog het stadion binnen te dringen. Ook zouden deze personen of groepen van personen handelingen kunnen stellen om de evacuatie of brandveiligheid in gevaar te brengen of zelfs zich toegang verschaffen tot technische lokalen om bepaalde elektronische installaties (zoals bv. verlichting) uit te schakelen. De veiligheid van de supporters tijdens de voetbalwedstrijden alsook de openbare orde kan hierdoor ernstig in het gedrang komen. De kennis van de gegevens kan nog een bijkomend gevaar betekenen wanneer terroristische groeperingen deze zwakheden zouden willen uitbuiten voor het plegen van een aanslag in een voetbalstadion. Het is niet aan de overheid, die net de veiligheid in de voetbalstadions hoog in het vaandel draagt, om degelijke informatie bekend te maken. Het belang van de openbaarmaking van deze gegevens weegt bijgevolg niet op tegen het belang van het garanderen van de veiligheid naar aanleiding van voetbalwedstrijden.

Verder kan het doorgeven van de gegevens uit de processen-verbaal alsook een overzicht van de administratieve geldboetes per stadion een risico betekenen voor de persoonlijke levenssfeer en het vertrouwelijk karakter van de ondernemingsgegevens van de voetbalclubs (zoals voorzien in

artikel 6, § 1, 7° en § 2, 1° van de wet van 11 april 1994). Voetbalclubs zijn in feite rechtspersonen, maar ook rechtspersonen hebben in zekere mate recht op de bescherming van hun “persoonlijke levenssfeer”, meer bepaald voor wat betreft de gegevens die in de gevraagde processen-verbaal opgenomen zijn en die als vertrouwelijk kunnen beschouwd worden. In toepassing hiervan hebben rechtspersonen aldus ook recht op het zakengeheim hetgeen ook betrekking kan hebben op de opgelegde administratieve geldboetes. Dit recht op zakengeheim slaat niet enkel op het beschermen van de veiligheid en de openbare orde binnen de stadions, zoals bovenstaand uiteengezet, maar ook op het niet toebrengen aan de voetbalclubs van economische en financiële schade ten gevolge van de openbaarmaking van de gevraagde vertrouwelijke gegevens. Het openbaar maken van de vaststellingen uit de processen-verbaal en de opgelegde administratieve geldboetes zou er immers toe kunnen leiden dat, los van enige context, puur en alleen op basis van deze beide gegevens verkeerdelijk geïnterpreteerd kan worden dat clubs bij wie in 2019 meer inbreuken werden vastgesteld en aan wie hogere administratieve geldboetes werden opgelegd, de ‘slechtere leerlingen van de klas’ zijn er vice versa. Het bekendmaken van de gevraagde vertrouwelijke gegevens zou bijgevolg bij bepaalde voetbalclubs reputatieschade kunnen opleveren alsook mogelijke economische en financiële schade. Het belang van de openbaarmaking van deze gegevens weegt aldus niet op tegen het belang van de persoonlijke levenssfeer en het vertrouwelijk karakter van de ondernemingsgegevens van de voetbalclubs.

Paragraaf 4 van artikel 6 van de wet van 11 april 1994 kan hier geen toepassing vinden. Het is niet mogelijk om slechts een gedeelte van de inhoud van de processen-verbaal openbaar te maken aangezien een proces-verbaal telkens bestaat enkel uit een opsomming van gedane vaststellingen (‘zwakheden’ op het vlak van de veiligheid in de stadions) en hieraan gekoppelde adviezen. Het maskeren van een gedeelte van de vaststellingen zou ertoe leiden dat een ander gedeelte nog steeds openbaar is. Dit gedeeltelijk openbaar maken van de gegevens in de processen-verbaal zou al zowel de veiligheid en de openbare orde als de persoonlijke levenssfeer en het vertrouwelijk karakter van de ondernemingsgegevens in het gedrang brengen en dit omwille van de redenen die bovenstaand werden uiteengezet. Dezelfde redenering geldt voor wat betreft het gedeeltelijk openbaar maken van de opgelegde boetes. Ook hier kunnen de bovenstaande redenen, zelfs ingeval van een gedeeltelijke openbaarmaking, gelden. Het belang van het openbaar maken van een gedeelte van de gevraagde gegevens weegt aldus niet op het belang van de bescherming van de veiligheid en de openbare orde als de persoonlijke levenssfeer en het vertrouwelijk karakter van de ondernemingsgegevens.”

1.3. Bij e-mail van 5 maart 2020 dient de aanvrager een verzoek tot heroverweging in bij de FOD Binnenlandse Zaken. Met een e-mail van dezelfde dag verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie stelt vast dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvrager heeft immers voldaan aan de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de FOD Binnenlandse Zaken en het verzoek om advies aan de Commissie, zoals bepaald in artikel 8, § 2 van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' (hierna: de wet van 11 april 1194).

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 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). Uitzonderingsgronden moeten steeds beperkend worden geïnterpreteerd.

De Commissie vindt het lovenswaardig dat de FOD Binnenlandse Zaken een ernstige inspanning heeft geleverd om haar weigering grondig te motiveren. Dit laat de Commissie immers ook toe die motivering op haar verdiensten te beoordelen.

De Commissie stelt vast dat de FOD Binnenlandse Zaken afzonderlijk de vraag om toegang tot alle inspectieverslagen die in 2019 opgemaakt zijn ten aanzien van de voetbalstadions in 1A en 1B en de vraag om toegang tot een overzicht – per stadion – van de administratieve boetes die

opgelegd zijn als gevolg van het vaststellen van inbreuken tijdens inspecties in stadions van 1A en 1B analyseert.

3.1. De vraag om toegang tot alle inspectieverslagen (processen-verbaal)

Wat de toegang tot alle inspectieverslagen (processen-verbaal betreft die worden opgesteld naar aanleiding van vaststellingen in het kader van veiligheidsinspecties) die in 2019 opgemaakt zijn ten aanzien van de voetbalstadions in 1A en 1B roept de FOD Binnenlandse Zaken in de eerste plaats artikel 6, § 1, 1° en 4° van de wet van 11 april 1994 in om de toegang tot deze bestuursdocumenten te weigeren. Hierin wordt het volgende bepaald:

“Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

1° de veiligheid van de bevolking;

(...)

4° de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land;”

De FOD Binnenlandse Zaken licht uitvoerig toe wat het doel is van het uitvoeren van inspecties in voetbalstadions in het licht van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de veiligheid bij voetbalwedstrijden’ (hierna: de voetbalwet) en haar uitvoeringsbesluiten. Die is er onder meer op gericht om de veiligheid te verzekeren van de supporters die voetbalwedstrijden bijwonen. Het feit dat de processen-verbaal vaststellingen bevatten van tekortkomingen die gebreken aan de veiligheidsbepalingen in de voetbalwet en haar uitvoeringsbesluiten laten zien, houdt zoals de FOD Binnenlandse Zaken in haar motivering aanvoert risico’s in. Uit de rechtspraak van de Raad van State heeft de Commissie afgeleid dat de ingeroepen risico’s een reëel karakter moeten hebben en dat het niet zomaar om denkbeeldige of hypothetische risico’s kan gaan (advies nr. 2019-148) op gevaar af dat het inroepen van deze uitzonderingsgrond de openbaarmaking van enige informatie die betrekking heeft op de veiligheid van de bevolking of op de openbare orde, de veiligheid of de verdediging van het land, aan de openbaarmaking zou kunnen worden onttrokken. Op dat punt mist de motivering de nodige verduidelijking.

De hier ingeroepen uitzonderingsgronden kunnen niet zonder meer worden ingeroepen. Buiten het feit dat moet worden aangetoond dat de openbaarmaking een reëel risico op schade met zich meebrengt voor de beschermde belangen, moet de FOD Binnenlandse Zaken *in concreto* (zie o.m. GwH arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018, B.7.4) aantonen dat het openbaar belang dat gediend is met de openbaarmaking niet zwaarder weegt dan het ingeroepen belang, *in casu* de veiligheid van de bevolking en de openbare orde. Dit laatste is onvoldoende gebeurd. Ook al kan de openbaarmaking risico's inhouden voor de genoemde beschermde belangen, toch heeft ook het publiek onder wie de voetbalsupporters en meer algemeen de bevolking, het recht om informatie te krijgen in welke mate zij risico's lopen door tekortkomingen aan de veiligheidsvoorschriften die de wetgever heeft opgelegd. Dit kan hen toelaten om net druk uit te oefenen op voetbalclubs om zich te confirmeren met de normen die bij wet zijn opgelegd.

Daarnaast roept de FOD Binnenlandse Zaken de uitzonderingsgrond voorzien in artikel 6, § 1, 7° en § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 in om de openbaarmaking van de inspectieverslagen te weigeren. Artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 stelt het volgende: "Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument af, wanneer zij heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: (...) 7° het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld." Artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 bepaalt het volgende: "Een federale of niet-federale administratieve overheid wijst de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument die met toepassing van deze wet is gedaan af, wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet: 1° aan de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de inzage, de uitleg of de mededeling in afschrift heeft ingestemd."

Omdat de bescherming van rechtspersonen op grond van de persoonlijke levenssfeer beperkter is dan de bescherming van natuurlijke personen en volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, het Hof van Justitie en het Grondwettelijk Hof zich in hoofdzaak uitstrekt tot zakengeheimen, dan kan de uitzonderingsgrond m.b.t. de persoonlijke levenssfeer niet worden ingeroepen wanneer het voorwerp

van de bescherming overeenstemt met het voorwerp van de bescherming die artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 biedt. De wetgever heeft immers specifiek een uitzonderingsgrond in het leven geroepen voor de bescherming van vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens en van die uitzonderingsgrond een relatieve uitzonderingsgrond gemaakt, wat inhoudt dat slechts kan worden besloten om bepaalde informatie op grond van deze uitzonderingsgrond uit te sluiten na een belangenafweging tussen het algemeen belang dat gediend is met de openbaarheid en het beschermde belang.

Het is niet in te zien dat de inspectieverslagen kunnen worden gelijkgesteld met vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens die door de voetbalclubs “aan de overheid zijn meegedeeld”. De uitzonderingsgrond kan immers niet worden ingeroepen ten aanzien van vaststellingen die de overheid zelf verricht.

Bovendien is evenmin in te zien dat in inspectieverslagen vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens als bedrijfsgeheimen kunnen worden gekwalificeerd. Alhoewel het begrip vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens niet werd gedefinieerd door de wetgever, sluit het begrip nauw aan bij het begrip “bedrijfsgeheim” zoals dit sinds kort binnen het Belgische recht fungeert in het kader van de omzetting van een Europese richtlijn. De definitie van bedrijfsgeheim is terug te vinden in artikel I.17/1 van boek I, titel 2, hoofdstuk 9 van het Wetboek van economisch recht (hierna: het WER), zoals ingevoegd door de wet van 30 juli 2019 betreffende de bescherming van bedrijfsgeheimen (*BS* 14 augustus 2018, 64.584) die zelf de omzetting vormt van richtlijn (EU) 2016/943 van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2016 ‘betreffende de bescherming van niet-openbaar gemaakte knowhow en bedrijfsinformatie (bedrijfsgeheimen) tegen het onrechtmatig verkrijgen, gebruiken en openbaar maken daarvan’. Er is slechts sprake van een bedrijfsgeheim wanneer de informatie aan volgende cumulatieve voorwaarden voldoet:

- a) ze is geheim in die zin dat zij, in haar geheel dan wel in de juiste samenstelling en ordening van haar bestanddelen, niet algemeen bekend is bij of gemakkelijk toegankelijk is voor personen binnen de kringen die zich gewoonlijk bezighouden met de desbetreffende soort informatie;
- b) ze bezit handelswaarde omdat zij geheim is;

- c) ze is door de persoon die rechtmatig daarover beschikt onderworpen aan redelijke maatregelen, gezien de omstandigheden, om deze geheim te houden.

Daargelaten of aan deze definitie van het WER een algemene draagwijdte moet worden verleend, dient te dezen in ieder geval te worden vastgesteld dat niet afdoende is aangetoond dat het hier om vertrouwelijke bedrijfsgegevens gaat.

Dat het openbaar maken van de vaststellingen uit de processen-verbaal er kan toe leiden dat, los van enige context, op basis van deze gegevens mogelijks een verkeerde interpretatie aan de gegevens kan worden gegeven bijvoorbeeld in die zin dat clubs bij wie in 2019 meer inbreuken werden vastgesteld de “slechtere leerlingen van de klas” zouden zijn en *vice versa*, volstaat niet.

Dat het bekendmaken van de gevraagde ‘vertrouwelijke’ gegevens bij bepaalde voetbalclubs reputatieschade zou kunnen opleveren alsook mogelijke economische en financiële schade is op zich geen reden om de openbaarmaking te weigeren. De Commissie betwist trouwens dat deze gegevens als vertrouwelijk kunnen worden beschouwd. Het feit dat sommige voetbalclubs mogelijk onvoldoende aandacht besteden aan de veiligheidsnormen en daardoor mogelijks delen van de bevolking in gevaar kunnen brengen, is zeker een element waarmee voldoende rekening moet worden genomen. Het risico op eventuele reputatieschade kunnen voetbalclubs voldoende zelf beperken door naar aanleiding van inspecties over de resultaten ervan voldoende aan het publiek te communiceren en een stappenplan voor te stellen om eventuele tekortkomingen ongedaan te maken. Ook het feit dat de openbaarmaking van bepaalde informatie het risico inhoudt van een foutieve interpretatie is hoe dan ook geen reden op zich om de openbaarmaking te weigeren. Dit is enkel zo voor zover het gaat om onafgewerkte of onvoltooide bestuursdocumenten als het onafgewerkt of onvoltooid zijn aanleiding tot misvatting kan geven. Het gaat hier evenwel om afgewerkte documenten die steeds het risico van misvatting inhouden. Niets verhindert dat de FOD Binnenlandse Zaken in die zin een waarschuwing of een toelichtende nota toevoegt om het risico op misvatting te beperken.

De FOD Binnenlandse Zaken oordeelt dat artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994 geen toepassing kan vinden, omdat het niet mogelijk is om slechts een gedeelte van de inhoud van de processen-verbaal openbaar te

maken aangezien een proces-verbaal telkens bestaat uit een opsomming van gedane vaststellingen en hieraan gekoppelde adviezen. Als de ingeroepen uitzonderingsgronden correct worden toegepast, is het onmogelijk dat er nog een gedeelte van de informatie nog steeds afbreuk zou kunnen doen aan de veiligheid, de openbare orde en het vertrouwelijk karakter van bedrijfsgegevens. De toepassing van de uitzonderingsgronden leidt er immers toe dat alle informatie die door de betrokken uitzonderingsgronden worden beschermd in principe niet kan openbaar worden gemaakt tenzij het belang dat gediend is met de openbaarmaking zwaarder zou doorwegen in geval het zou gaan om uitzonderingsgronden die zich in artikel 6, § 1 van de wet van 11 april 1994 bevinden. Ook het feit dat het correct toepassen en onleesbaar maken van gedeelten van het PV, de overige informatie uit het PV aanleiding kan geven tot misvatting, is inherent verbonden aan het recht van toegang tot bestuursdocumenten. De wetgever heeft immers duidelijk bepaald dat wanneer op grond van de toepassing van de uitzonderingsgronden bepaalde informatie in een bestuursdocument aan de openbaarmaking moet worden onttrokken alle andere informatie in dat bestuursdocument moet openbaar worden gemaakt. Tot die beslissing is ook de Raad van State gekomen in een gelijkaardige uitzonderingsgrond in de wet van 5 augustus 2006 'betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie' (RvS 9 juni 2011, nr. 213.770).

3.2. De vraag om toegang tot een overzicht – per stadion – van de administratieve boetes die opgelegd zijn als gevolg van het vaststellen van inbreuken tijdens inspecties in stadions van 1A en 1B

Met betrekking tot de toegang tot een overzicht – per stadion – van de administratieve boetes die opgelegd zijn als gevolg van het vaststellen van inbreuken tijdens inspecties in stadions van 1A en 1B, wil de Commissie vooreerst opmerken dat niet duidelijk is of een dergelijke lijst bestaat of automatisch kan worden gegenereerd door een computersysteem. Is dit niet het geval, dan verplicht de wet van 11 april 1994 niet dat een dergelijk overzicht wordt opgesteld. Het recht van toegang tot bestuursdocumenten bestaat enkel voor bestaande documenten.

Als motivering van de weigering om toegang te geven tot het overzicht roept de FOD Binnenlandse Zaken artikel 6, § 1, 7° en artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 in. Op grond van de hiervoor uiteengezette redenen is de Commissie van oordeel dat eventueel enkel artikel 6, § 1, 7°

van de wet van 11 april 1994 kan worden ingeroepen onder de voorwaarden die in deze bepaling zijn gesteld. Zo moet het gaan om het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld. Het is moeilijk in te zien trouwens dat deze uitzonderingsgrond moet worden ingeroepen om de toegang tot het overzicht van de administratieve boetes in te roepen omdat deze uitzonderingsgrond enkel geldt ten aanzien van vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld en niet geldt ten aanzien van informatie die de overheid zelf heeft gecreëerd. Het is de uitdrukkelijke wens van de wetgever geweest om deze gegevens niet te beschermen. Voor zover de uitzonderingsgrond in artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994 kan worden ingeroepen en behoorlijk *in concreto* wordt gemotiveerd dat bepaalde informatie eronder valt, moet nog worden aangetoond dat het algemeen belang dat gediend is met de openbaarheid niet zwaarder weegt. *In casu* erkent de Commissie zoals hiervoor is uiteengezet dat een zwaarwichtig algemeen belang is gediend met de openbaarmaking van deze informatie. Het komt toe aan de FOD Binnenlandse Zaken om in dergelijk geval aan te tonen dat het publiek belang dat gediend is met de openbaarmaking toch niet opweegt tegen het door de wetgever beschermde belang.

Ook hier geldt dat het risico van verkeerde interpretatie inherent is aan het recht van toegang tot bestuursdocumenten. De wetgever heeft enkel in het geval van onafgewerkte en onvoltooide bestuursdocumenten een federale administratieve overheid de mogelijkheid geboden om de openbaarmaking te weigeren. Voor afgewerkte of voltooide documenten geldt dit niet als een wettelijke grondslag om de openbaarmaking te weigeren. Ook hier kan de FOD Binnenlandse Zaken een waarschuwing of een nadere toelichting bezorgen aan de aanvrager om het risico op misvatting tot een minimum te beperken.

Ook voor dit overzicht kan niet worden aangevoerd dat artikel 6, § 4 van de wet van 11 april 1994 niet van toepassing zou zijn. Na toepassing van de ingeroepen uitzondering voor zover voldaan is aan de voorwaarden om deze uitzonderingsgrond in te roepen, kunnen enkel gegevens overblijven die niet onder de uitzonderingsgrond vallen. Er is dan ook geen reden waarom die eventueel resterende gegevens niet openbaar gemaakt zouden moeten worden.

3.3. Besluit

De Commissie ziet weinig redenen om de gevraagde bestuursdocumenten niet openbaar te maken of althans het grootste deel van de informatie in de gevraagde bestuursdocumenten. Vereist is natuurlijk dat alle gevraagde bestuursdocumenten bestaan, want uit artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 vloeit geen verplichting voort om bestuursdocumenten aan te maken. Als de FOD Binnenlandse Zaken meent dat er toch bepaalde uitzonderingsgronden voor specifieke informatie in de gevraagde bestuursdocumenten, dan moet zij het inroepen ervan behoorlijk *in concreto* te motiveren en bij een belangenafweging zowel rekening te houden met de gerechtvaardigde belangen van algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking en de beschermde belangen (RvS, 7 juni 2004, arrest nr. 132.072)

Brussel, 1 april 2020.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster