



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

21 september 2020

ADVIES 2020-127

met betrekking tot het verkrijgen van een kopie van
een aantal documenten met betrekking tot de
verplaatsing van een bushokje

(CTB/2020/116)

1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 8 juli 2020 vraagt de heer Philippe Vande Castele, namens de heer X aan de gouverneur van de provincie Antwerpen om inzage, mededeling en afschrift van de bestuursdocumenten inzake het dossier. Hij beoogt inzonderheid de brieven, e-mails en nota's waaruit blijkt dat "(uw) medewerkers van de dienst Politie en Samenwerking en Preventie informeerden bij de gemeente Schoten over (hun) bekommernis" en het antwoord van de betrokken gemeente. Hij beoogt ook de stukken waaruit blijkt (1) dat "Deze informatie maakten we over aan het gemeentebestuur en aan de politieleiding van de gemeente Schoten" en (2) dat "Zij (= de Gemeente of de Politie) verzekeren ons dat de lokale politie nauwgezet toeziet (...)."

1.2. Bij afwezigheid van een antwoord binnen de wettelijke termijn, dient de aanvrager bij brief van 5 september bij de gouverneur van de provincie Antwerpen een verzoek tot heroverweging in.

1.3. Bij brief van dezelfde dag verzoekt hij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna: Commissie, om een advies.

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De verzoeker heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van de gelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging aan de gouverneur van de provincie Antwerpen en het verzoek om advies aan de Commissie zoals vastgelegd in artikel 9, § 1, van de wet van 12 november 1997 'betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten' (hierna: wet van 12 november 1997).

3. De gegrondheid van de aanvraag

3.1. De bevoegdheidsvraag

Artikel 32 van de Grondwet bevat een bevoegdheidsverdelende regel. Deze houdt in dat elke wetgever bevoegd is om op algemene wijze de openbaarheid van bestuur te regelen met betrekking tot zijn eigen diensten en instanties. Daarnaast komt het aan elke wetgever toe om de

uitzonderingsgronden te bepalen in het kader van zijn materiële bevoegdheid die geldig zijn voor alle administratieve overheden, en dus ook voor de andere administratieve overheden die onder de bevoegdheid vallen van de betrokken wetgever. De enige beperking aan deze bevoegdheid is deze die inhoudt dat de weigeringsgronden verband houden met de materiële bevoegdheid van de betrokken overheid. Er behoeft dus geen ander verband te bestaan tussen het bestuursdocument waarop de uitzonderingsgrond betrekking heeft en de autoriteit die deze heeft opgericht dan het nadeel dat de openbaarmaking van informatie in het document kan veroorzaken aan de belangen van die overheid (RvS, advies nr. L.38.943/2/V, 5 september 2005, *Parl.St.* Waals Parlement, 2005-2006, nr. 309/1, pp. 20-21 en RvS, advies nr. 39.823/3, *Parl.St.* Kamer, 2005-2006, nr. 51.2511/001, pp. 64-65).

De federale wetgever heeft zijn bevoegdheid om de openbaarheid van bestuur te reglementeren geconcretiseerd in de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur (hierna : wet van 11 april 1994)' en in de wet van 12 november 1997. De eerste wet is van toepassing op de federale administratieve overheden en op alle administratieve overheden met betrekking tot de uitzonderingsgronden vermeld in artikel 6, §§ 1 en 2 van deze wet in de mate dat ze betrekking hebben op federale aangelegenheden. De wet van 12 november 1997 is van toepassing op de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden. Dit laatste is evenwel slechts het geval voorzover de federale wetgever bevoegd is om deze instanties te organiseren.

Elke wetgever is immers bevoegd om de procedureregels vast te stellen die van toepassing zijn op de organen waarvoor hij de organieke regels vaststelt, met betrekking tot de toegang tot bestuursdocumenten. De bijzondere wet van 13 juli 2001 'betreffende de overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen' wijzigt artikel 6, § 1, VIII, eerste lid, 1^o, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'betreffende institutionele hervormingen' in die zin dat de gewesten in principe bevoegd zijn voor "de samenstelling, organisatie, competentie en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen" en dus voor de bepaling van de rechtsregels die van toepassing zijn op een verzoek om toegang tot bestuursdocumenten dat wordt ingediend bij een provinciebestuur of gemeentelijk en het beroep dat kan volgen in geval van een weigeringsbesluit. In dit opzicht heeft de federale wetgever zijn bevoegdheden slechts behouden voor zover de bevoegdheden voor de

organisatie en werking van de provincies en gemeenten niet zijn overgedragen aan de gewesten

Artikel 6 § 1. VIII van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bepaalt het volgende:

“De aangelegenheden bedoeld in artikel 39 van de Grondwet zijn:

Wat de ondergeschikte besturen betreft:

1° de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de provinciale en gemeentelijke instellingen en van de bovengemeentelijke besturen, met uitzondering van:

- de regelingen die krachtens de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 19 juli 2012 opgenomen zijn in de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen;
- de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 5, 5bis, 70, 3° en 8°, 126, tweede en derde lid, en titel XI van de provinciewet;
- de regelingen die opgenomen zijn in de artikelen 125, 126, 127 en 132 van de nieuwe gemeentewet, voor zover zij de registers van de burgerlijke stand betreffen;
- de organisatie van en het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2, van de nieuwe gemeentewet, en de brandweer;
- de pensioenstelsels van het personeel en de mandatarissen.

De gewesten oefenen deze bevoegdheid uit, onverminderd de artikelen 279 en 280 van de nieuwe gemeentewet.

De gemeenteraden en, in de mate dat deze bestaan, de provincieraden of de raden van bovengemeentelijke besturen, regelen respectievelijk alles wat van gemeentelijk, provinciaal of bovengemeentelijk belang is; zij beraadslagen en besluiten over elk onderwerp dat hen door de federale overheid of door de gemeenschappen is voorgelegd.

De provinciegouverneurs, de vice-gouverneur van het administratief arrondissement Brussel-Hoofdstad, de adjunct van de gouverneur van de provincie Vlaams-Brabant, de arrondissementscommissarissen en de adjunct-arrondissementscommissarissen worden benoemd en afgezet door de betrokken gewestregering, op eensluidend advies van de Ministerraad. Wanneer de provinciale instellingen worden afgeschaft, gebeurt dit zonder afbreuk te doen aan de functie van de provinciegouverneurs. Als een gewest de provinciale instellingen afschaft,

heeft de gouverneur, binnen zijn ambtsgebied, de hoedanigheid van commissaris van de regering van de Staat, de gemeenschap of het gewest.

Wanneer een gemeenschaps- of gewestregering informatie opvraagt uit de registers van de burgerlijke stand, geeft de ambtenaar van de burgerlijke stand onmiddellijk gevolg aan dat verzoek;

2° het wijzigen of corrigeren van de grenzen van de provincies, van de bovengemeentelijke besturen en van de gemeenten, met uitzondering van de grenzen van de gemeenten genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en van de gemeenten Komen-Waasten en Voeren;

3° de samenstelling, organisatie, bevoegdheid en werking van de instellingen van de agglomeraties en federaties van gemeenten, behalve voor de gemeenten genoemd in artikel 7 van de wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken, gecoördineerd op 18 juli 1966, en voor de gemeenten Komen-Waasten en Voeren;

4° de verkiezing van de provinciale, bovengemeentelijke, gemeentelijke en binnengemeentelijke organen, alsook van de organen van de agglomeraties en federaties van gemeenten, met inbegrip van de regeling van en de controle op de hierop betrekking hebbende verkiezingsuitgaven en de herkomst van de geldmiddelen die daaraan zijn besteed:

a) met uitzondering van de regelingen die krachtens de wet van 9 augustus 1988 tot wijziging van de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wet van 19 juli 2012 opgenomen zijn in de gemeentewet, de nieuwe gemeentewet, de gemeentekieswet, de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, de provinciewet, het Kieswetboek, de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen en de wet tot regeling van de gelijktijdige parlements- en provincieraadsverkiezingen, en

b) met uitzondering van de exclusieve bevoegdheid van de Raad van State om bij wijze van arresten op de beroepen in hoogste aanleg uitspraak te doen in kiesrechtzaken;

c) met dien verstande dat decreten en ordonnanties die als gevolg hebben dat de evenredigheid van de zetelverdeling in verhouding tot de verdeling der stemmen vermindert, moeten worden aangenomen met de in artikel 35, § 3, bedoelde meerderheid.

De gewesten oefenen deze bevoegdheid uit, onverminderd de artikelen 5, tweede en derde lid, 23bis en 30bis van de gemeentekieswet, gecoördineerd op 4 augustus 1932, en de artikelen 2, § 2, vierde lid, 3bis, tweede lid, 3novies, tweede lid, en 5, derde lid, van de wet tot regeling van de provincieraadsverkiezingen;

5° het tuchtstelsel voor de burgemeesters, met dien verstande dat de burgemeester, die bij de Raad van State een beroep in hoogste aanleg instelt tegen een tegen hem uitgesproken tuchtsanctie die niet gebaseerd is op zijn kennelijk wangedrag, maar op de niet-naleving van een wet, een decreet, een ordonnantie, een reglement of een administratieve handeling, de kamer kan verzoeken, al naar het geval, een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof of de zaak te verwijzen naar de algemene vergadering van de afdeling administratie, die nagaat of het reglement of de administratieve handeling geen inbreuk uitmaakt op artikel 16bis van deze bijzondere wet of artikel 5bis van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen; de kamer moet op dit verzoek ingaan; het Grondwettelijk Hof of de algemene vergadering van de afdeling administratie doet uitspraak binnen een termijn van zestig dagen; de kamer moet zich voor de oplossing van het geschil voegen, al naar het geval, naar het arrest van het Grondwettelijk Hof of de uitspraak van de algemene vergadering; het beroep van de burgemeester bij de Raad van State is opschortend; de Raad van State doet uitspraak over het beroep binnen een termijn van zestig dagen; indien de verwijzing naar het Grondwettelijk Hof of de algemene vergadering wordt gevraagd, doet de Raad uitspraak binnen zestig dagen na hun uitspraak;

6° de kerkfabrieken en de instellingen die belast zijn met het beheer van de temporalien van de erkende erediensten, met uitzondering van de erkenning van de erediensten en de wedden en pensioenen van de bedienaars der erediensten;

7° de begraafplaatsen en de lijkbezorging;

8° de verenigingen van provincies, bovengemeentelijke besturen en gemeenten tot nut van het algemeen, met uitzondering van het door de wet georganiseerde specifiek toezicht inzake brandbestrijding;

9° de algemene financiering van de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen en de provincies;

9°bis ...;

10° de financiering van de opdrachten uit te voeren door de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten, de bovengemeentelijke besturen, de provincies en door andere publiekrechtelijke rechtspersonen in de tot de bevoegdheid van de gewesten behorende aangelegenheden, behalve wanneer die opdrachten betrekking hebben op een aangelegenheid waarvoor de federale overheid of de gemeenschappen bevoegd zijn;

11° de voorwaarden waaronder en de wijze waarop binnengemeentelijke territoriale organen, bedoeld in artikel 41 van de Grondwet, kunnen worden opgericht.

De handelingen, reglementen en verordeningen van de overheden van de provincies, de bovengemeentelijke besturen, de gemeenten, de agglomeraties en federaties van gemeenten en andere bestuursoverheden mogen niet in strijd zijn met de wetten en de besluiten van de federale overheid of de decreten en besluiten van de gemeenschappen, welke in elk geval die overheden met de uitvoering daarvan en met andere opdrachten, met inbegrip van het geven van advies, kunnen belasten, alsook met het op de begroting brengen van alle uitgaven die zij aan deze overheden opleggen.”

Aangezien de voorliggende vraag om toegang tot bestuursdocumenten betrekking heeft op de werking van de lokale politie, is de federale wet van 12 november 1997 van toepassing.

De Commissie wenst er verder op te wijzen dat de wet van 12 november 1997 moet worden samen gelezen met artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van 11 april 1994 . Deze wet is immers ook van toepassing op de administratieve overheden andere dan de federale administratieve overheden doch slechts in de mate dat deze wet op gronden die tot de federale bevoegdheid behoren, de openbaarheid van bestuursdocumenten verbiedt of beperkt (artikel 1, eerste lid, b) van de wet van 11 april 1994).

3.2. De toepassing van de wet van 12 november 1997 en van de wet van 11 april 1994

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).

Voor zover de gouverneur van de provincie Antwerpen geen uitzonderingsgronden inroept en dit inroepen behoorlijk *in concreto*

motiveert, is ze ertoe gehouden de gevraagde documenten openbaar te maken.

Tot slot wil de Commissie de gouverneur nog herinneren aan het principe van de gedeeltelijke openbaarmaking op grond waarvan slechts informatie in een bestuursdocument aan de openbaarmaking moet of kan worden onttrokken, voor zover bepaalde informatie omwille van een uitzonderingsgrond niet openbaar mag of kan worden gemaakt. Alle andere informatie in het betrokken bestuursdocument dient vooralsnog openbaar te worden gemaakt.

Brussel, 21 september 2020.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster