



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

20 augustus 2018

ADVIES 2018-99

met betrekking tot het verkrijgen van een kopie van een integriteitsstudie bij het Antwerpse politiekorps

(CTB/2018/96)

1. Een overzicht

1.1. Bij e-mail van 21 juni 2018 vraagt de heer Sacha Van Wiele om “conform artikel 32 van de Grondwet, het Vlaams openbaarheidsdecreet en de verschillende federale openbaarheidswetten, een kopie (te) ontvangen van de integriteitsstudie bij het Antwerpse politiekorps, mogelijk uitgevoerd door de KU Leuven”.

1.2. Bij brief van 26 juni 2018 wijst de korpschef van de Lokale Politie Antwerpen, hiervoor behoorlijk gemachtigd op grond van het besluit van 10 oktober 2010 waarbij de burgemeester van Antwerpen de bevoegdheden in het kader van de openbaarheidswetgeving delegeert aan de korpschef van Lokale Politie Antwerpen het verzoek af op grond van artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’. “De studie kan niet zonder bijkomende toelichting en omkadering geïnterpreteerd worden en de openbaarmaking van de generieke onderzoeksresultaten zou aanleiding kunnen geven tot misvatting en verwarring. Dit blijkt ook uit de overeenkomst die Lokale Politie Antwerpen heeft afsloten met KU Leuven. Hierin wordt expliciet vermeld dat de onderzoekers van LINC in een (niet-exclusief) slotseminarie aan de korpsleiding uitvoerig toelichting geven over de wijze waarop de resultaten van de bevraging kunnen worden gelezen en geïnterpreteerd. Waaruit kan afgeleid worden dat zonder deze toelichting de onderzoeksresultaten uit het rapport dus niet kunnen geïnterpreteerd noch zinvol gebruikt kunnen worden, vandaar dat ook behoedzaam moet worden omgesprongen met de verspreiding ervan. Gezien het rapport over organisatiespecifieke en gevoelige informatie over een concrete politiezone, wordt deze informatie als vertrouwelijke informatie bestempeld door Lokale Politie Antwerpen. Bovendien kadert dit organisatiespecifiek rapport van Lokale Politie Antwerpen in een groter onderzoeksproject/doctoraatsstudie rond integriteit op het werk binnen de lokale politie. Dit doctoraat zal vermoedelijk in de zomer van 2019 afgerond worden. Tot slot kan ik meedelen dat het rapport nog niet af is, gezien de Lokale Politie Antwerpen hierop nog concrete beleidsaanbevelingen dient te formuleren.”

1.3. Bij e-mail van 13 augustus 2018 dient de heer Sacha Van Wiele een verzoek tot heroverweging in bij de Lokale Politie Antwerpen. Bij e-mail van dezelfde datum dient zij ook een verzoek om advies in bij de

Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd.

2. De ontvankelijkheid van de adviesaanvraag

De Commissie is van oordeel dat het verzoek om advies ontvankelijk is. De aanvraagster heeft immers voldaan aan de wettelijke vereiste van 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) aangezien het verzoek tot heroverweging aan de Lokale Politie Antwerpen en het verzoek om advies aan de Commissie tegelijkertijd werden ingediend.

De Commissie wenst er de aanvraagster wel op te wijzen dat zij zomaar niet het hele arsenaal van openbaarheidswetgevingen kan inroepen, maar zich te dezen wat het door haar ingestelde administratief beroep betreft enkel kan beroepen op de wet van 12 november 1997. Bovendien wenst ze de Lokale Politie Antwerpen te wijzen op artikel 3, 4°, van deze wet op grond waarvan met het oog op een duidelijke en objectieve voorlichting van het publiek over het optreden van de provinciale en gemeentelijke administratieve overheden elk document waarmee een beslissing of een administratieve handeling met individuele strekking uitgaande van een provinciale of gemeentelijke administratieve overheid ter kennis wordt gebracht van een bestuurde, de eventuele beroepsmogelijkheden, de instanties bij wie het beroep moet worden ingesteld en de geldende vormen en termijnen moet vermelden.

3. De gegrondheid van de adviesaanvraag

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, §§ 1 en 2, van de wet van 11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur' en in artikel 7 van de wet van 12 november 1997 en dit inroepen *in concreto* en op pertinente wijze kan worden gemotiveerd. De uitzonderingsgronden in artikel 6, §§ 1 en 2, van de wet van 11 april zijn immers van toepassing op alle administratieve overheden en de wet van 12 november 1997

verwijst expliciet naar “Onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de Gemeenschap of het Gewest.” Slechts uitzonderingsgronden die bij wet, decreet of ordonnantie 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 moet vooreerst vaststellen dat de Lokale Politie Antwerpen een foutieve rechtsgrond heeft ingeroepen om de openbaarmaking van het betrokken rapport te weigeren. Artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 is immers enkel van toepassing op federale administratieve overheden. De Lokale Politie Antwerpen is geen federale administratieve overheid, zodat artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 niet kan worden ingeroepen.

Een gelijkaardige rechtsgrond kan evenwel worden aangetroffen in artikel 7, 1° van de wet van 12 november 1997. Deze luidt als volgt: “Onverminderd de andere bij de wet, het decreet of de ordonnantie bepaalde uitzonderingen op gronden die te maken hebben met de uitoefening van de bevoegdheden van de federale overheid, de Gemeenschap of het Gewest, mag een provinciale of gemeentelijke administratieve overheid een aanvraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument afwijzen in de mate dat de aanvraag: (...) 1° een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven.”

De Commissie wenst te benadrukken dat in principe het feit dat een bestuursdocument aanleiding kan geven tot misvatting of verwarring geen reden is om de openbaarmaking te weigeren. De wetgever heeft trouwens om die reden ook een recht van uitleg ingeschreven als een van de drie wijzen om toegang tot een bestuursdocument te krijgen. Dat moet de burger in staat stellen wanneer hij dit wenst om op een correcte wijze de inhoud van een bestuursdocument te begrijpen. Bovendien heeft de Commissie in verscheidene adviezen een administratieve overheid aanbevolen om wanneer zij vreest dat een bestuursdocument verkeerd zou kunnen worden begrepen of tot misvatting aanleiding zou

kunnen geven, dit document te begeleiden van een toelichtende brief of nota.

Het is slechts in het geval dat een document onafgewerkt of onvolledig is en dit onafgewerkt of onvolledig zijn aanleiding kan geven tot misvatting dat eventueel mits voldoende motivering tot de niet-openbaarmaking kan worden besloten. De Commissie wenst wel te benadrukken dat het hier gaat om een facultatieve uitzonderingsgrond ten opzichte van een grondwettelijk vermoeden van de openbaarheid van alle bestuursdocumenten. Om die reden hebben de Commissie en de Raad van State steeds geoordeeld dat een verzwaarde motivering van toepassing is, aangezien voor de uitzonderingsgronden in artikel 7 van de wet van 12 november 1997 de niet-openbaarmaking slechts een mogelijkheid is en geen verplichting.

Om artikel 7, 1° van de wet van 12 november 1997 te kunnen invoeren moet bovendien aan de nodige voorwaarden zijn voldaan. In de eerste plaats moet het gaan om een onvolledig of onafgewerkt document. Aangezien het hier gaat om een uitzonderingsgrond op een fundamenteel recht moet hieraan een restrictieve interpretatie worden gegeven. Dit betekent dat niet al te vlug mag besloten worden tot het voorhanden zijn van een onafgewerkt of onvolledig document. Een document is niet afgewerkt of onvolledig wanneer binnen een organisatie aan het betrokken document nog steeds wordt gewerkt en wordt geoordeeld dat het document de organisatie nog niet kan verlaten omdat het nog niet als het standpunt van de betrokken dienst of organisatie kan worden beschouwd. Dit is ook het geval wanneer een document door verschillende diensten wordt uitgewerkt en de verschillende diensten oordelen dat het document het gezamenlijk standpunt nog niet vertegenwoordigt. *In casu* blijkt dit te dezen echter niet het geval te zijn. Het onderzoeksrapport blijkt wel degelijk afgewerkt te zijn. Dit blijkt zelfs uit het antwoord van de Lokale Politie Antwerpen “*gezien de Lokale Politie Antwerpen hierop nog concrete beleidsaanbevelingen dient te formuleren*”. Het onderzoeksinstituut LINC van de KU Leuven heeft immers geoordeeld dat haar onderzoeksopdracht voltooid is. Het feit dat ze nog wat ondersteunende informatie wenst te verstrekken doet hieraan trouwens niet af.

Aangezien aan een van de voorwaarden niet is voldaan om artikel 7, 1° van de wet van 12 november 1997 in te roepen, moet verder niet worden

onderzocht in welke mate dit onafgewerkt of onvolledig zijn aanleiding tot misvatting kan leiden. In elk geval blijkt hoe dan ook de mogelijkheid van misvatting niet verbonden te zijn met het onafgewerkt of onvolledig karakter van het document waarvan inzage wordt gevraagd. Dit blijkt uit het feit dat er slechts ondersteunende informatie via een slotseminarie zal worden aangeboden om de onderzoeksmethode en de alzo verkregen resultaten beter te kunnen interpreteren. Het leidt er immers niet toe dat het rapport zal worden aangepast of herschreven.

Dat de Lokale Politie Antwerpen de betrokken informatie als organisatiespecifieke en gevoelige informatie beschouwd is in het kader van de uitzonderingsgrond van artikel 7 van de wet van 12 november 1997 niet relevant, zodat deze argumentatie niet kan worden ingeroepen om het inroepen van deze uitzonderingsgrond te ondersteunen. Evenmin vormt het feit dat dit onderzoek ook zal worden aangewend in het kader van een doctoraatsonderzoek een geldige grondslag voor het inroepen van deze weigeringsgrond noch een zelfstandige juridische grondslag om de vraag tot openbaarmaking af te wijzen.

Kortom, de Commissie is van mening dat de Lokale Politie Antwerpen geen beroep kan doen op artikel 6, § 3, 1° van de wet van 11 april 1994 noch op artikel 7, 1° van de wet van 12 november 1997 om de openbaarmaking af te wijzen.

Eventueel kan de Lokale Politiezone Antwerpen het verstrekken van een kopie weigeren omwille van het feit dat het gaat om een bestuursdocument waarin een auteursrechtelijk beschermd werk is opgenomen. In dit geval immers is de toestemming van de maker of van de persoon aan wie de rechten van deze zijn overgegaan vereist om een kopie van het document te verkrijgen. Deze toestemming is niet vereist om inzage of uitleg van het bestuursdocument te verkrijgen. De beperking op de wijze waarop toegang tot een bestuursdocument kan verkregen op grond van het voorhanden zijn van een auteursrechtelijk beschermd werk, kan evenwel slechts worden ingeroepen als het auteursrecht berust bij een derde en niet wanneer op grond van een contractuele bepaling het auteursrecht aan de administratieve overheid is overgedragen. De Commissie heeft trouwens in het verleden al aanbevolen dat wanneer het gaat om door een administratieve overheid bestelde studies stelselmatig ook de auteursrechten van die studie aan haar worden overgedragen.

Verder wenst de Commissie de Lokale Politiezone nog attent te maken op artikel 11 van de wet van 12 november 1997 op grond waarvan “de met toepassing van deze wet verkregen bestuursdocumenten niet verspreid, noch gebruikt mogen worden voor commerciële doeleinden.” Wenst de aanvrager van het beoogde bestuursdocument hergebruik te maken, dan moet de toepasselijke wetgeving inzake hergebruik van overheidsinformatie worden toegepast. Hergebruik is immers enkel mogelijk op grond van het naleven van de procedurevoorschriften en voorwaarden die in deze wetgeving zijn vastgelegd.

Brussel, 20 augustus 2018.

F. SCHRAM
secretaris

K. LEUS
voorzitster