



Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

Afdeling openbaarheid van bestuur

26 augustus 2025

ADVIES 2025-125

met betrekking tot de weigering van inzage in risicoanalyses en gegevensbeschermingseffectbeoordelingen met betrekking tot de inzet van AI-systemen

(CTB/130/2025)

Sleutelwoorden : Politiezone Antwerpen – risicoanalyses en gegevensbeschermingseffectbeoordelingen – art. 6, § 1, 5°, wet 11 april 1994

1. Een overzicht van de feiten

1.1. Per e-mail van 24 april 2025 vraagt Lara Richir, VRT-journalist, aan de Politiezone Antwerpen om het volgende:

“Via deze weg wil ik een WOB-aanvraag indienen met betrekking tot de risicoanalyses van de Artificiële Intelligentie systemen die in gebruik zijn bij de stad Antwerpen. Ik ben geïnteresseerd in de documenten die de risico's en de beheersmaatregelen met betrekking tot het gebruik van AI-technologieën in de publieke dienstverlening en andere gemeentelijke processen beschrijven.

Specifiek ben ik o.a. op zoek naar:

Risicoanalyses met betrekking tot de inzet van AI-systemen die de stad Antwerpen gebruikt of in gebruik heeft genomen met betrekking tot ANPR-camera's en Gedragsherkenning camera's zowel binnen het project AEGIS, als in de context van overige projecten.

Ik verzoek u vriendelijk om de relevante documenten beschikbaar te stellen. Indien er documenten zijn die niet in hun geheel openbaar kunnen worden gemaakt, verzoek ik om een samenvatting van de belangrijkste risicobeoordelingen en maatregelen.

Indien u meer informatie nodig heeft om mijn verzoek in behandeling te nemen, ben ik uiteraard bereid om verder te verduidelijken.”

1.2. Per e-mail van 4 juni 2025 antwoordt de Politiezone Antwerpen als volgt:

“Beoordeling van de aanvraag

De AI-verordening van de Europese Unie verplicht aanbieders en gebruikers van hoog-risico AI-systemen om vanaf augustus 2026 uitgebreide risicoanalyses uit te voeren. Als een dergelijk systeem

echter al vóór die datum daadwerkelijk in gebruik is genomen, dan geldt de verplichting pas vanaf 2 augustus 2030.

Op dit moment beschikt de Politiezone Antwerpen nog niet over een formele risicoanalyse voor AI-toepassingen. Wij zijn wel actief bezig met het ontwikkelen van een methodologie voor AI-risicoanalyse.

Zodra de risicoanalyse voltooid is, zal deze echter niet openbaar worden gemaakt. Dergelijke informatie kunnen wij niet vrijgeven omdat dit inzicht zou geven in politieke werkwijzen en tactische inzet van de gehanteerde AI-systemen en onze camerabewaking. Openbaarmaking zou het opsporen en vervolgen van misdrijven kunnen belemmeren en de openbare orde en veiligheid in gevaar kunnen brengen. Dit risico voor de openbare veiligheid weegt zwaarder dan het belang van openbaarmaking.

Beslissing

Gelet het bestuursdocument waarvan u een kopie vraagt op dit moment in ontwikkeling is, beroepen we ons op de weigeringsgrond in Art. 6 § 3, 1°, van Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, zoals gewijzigd door de wet van 12 mei 2024, BS 6 juni 2024, namelijk dat het een bestuursdocument betreft waarvan de openbaarmaking, om reden dat het document niet af of onvolledig is, tot misvatting aanleiding kan geven.”

1.3. Per e-mail van 1 juli 2025 merkt de aanvraagster het volgende op:

“Dank voor jullie antwoord.

Jullie beantwoorden enkel de vraag betreffende de AI-systemen binnen het AEGIS-project en niet de gegevensbeschermingseffectbeoordelingen betreffende de ANPR-camera's in Antwerpen.

Vervolgens halen jullie de regelgeving van de AI-Act. Hierbij klopt dat een risicoanalyse pas in de toekomst verplicht is.

Ik verzoek echter de wettelijk verplichte "gegevensbeschermingseffectbeoordelingen" op basis van de wet van 30 juli 2018, meer specifiek artikel 58 en 59, hierbij wordt er al op voorhand een risicobeoordeling gevraagd die verricht is vóór de verwerkingsactiviteit.

Mag ik jullie vragen jullie besluit te herzien en rekening te houden met het principe van gedeeltelijke openbaarmaking, waarbij alleen die informatie mag worden weggelaten die valt onder de bescherming van in de regelgeving voorziene uitzonderingsgronden.

Gelieve elke (gedeeltelijke) weigering ook steeds afdoende, pertinent en in concreto te motiveren, daarbij rekening houdend met de mogelijkheid dat een belangenafweging moet worden gemaakt tegenover een publiek belang."

1.4. Per e-mail van 7 juli 2025 antwoordt de Politiezone Antwerpen als volgt:

"Beoordeling van de aanvraag

Uw recent verzoek interpreteren wij als een verduidelijking van uw oorspronkelijke aanvraag en niet als een nieuw of zelfstandig verzoek om bestuursdocumenten. Deze vraag kadert in hetzelfde journalistiek onderzoek. Indien u echter met uw e-mail van 1 juli een formeel verzoek tot heroverweging wenste in te dienen, gelieve dit expliciet te melden en gelijktijdig een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten te richten.

De gevraagde Data Protection Impact Assessment (DPIA) voor het ANPR-camerasysteem bevat operationele en tactische informatie die onlosmakelijk verbonden is met de risicobeoordeling. Deze DPIA omvat een gedetailleerde analyse van de technische architectuur, gegevensstromen, bewaartermijnen, toegangsrechten en beveiligingsmaatregelen van het systeem, die noodzakelijk zijn voor een correcte privacy-beoordeling, waaronder een proportionaliteitstoets.

Het is onmogelijk deze operationele details te scheiden van de privacy-beoordeling zonder de wetenschappelijke en juridische integriteit van de DPIA aan te tasten. Omdat de DPIA tevens strategische en politionele informatie bevat over de werking, inzet en doelstellingen van het ANPRsysteem, kan openbaarmaking leiden tot het prijsgeven van vertrouwelijke informatie. Openbaarmaking van de DPIA zou de effectieve opsporing en vervolging van strafbare feiten kunnen ondermijnen en risico's creëren voor de openbare orde en veiligheid. Gelet op het strategisch en operationeel karakter van de informatie in de DPIA, primeert het belang van bescherming van deze fundamentele veiligheidsdoelstellingen op het belang van openbaarheid.

Beslissing

Op uw vraag zijn de relatieve uitzonderingsgronden vervat in art. 6, §1, 1°, 4° en 5° van de wet van 11 april 1994, zoals gewijzigd bij wet van 12 mei 2024 van toepassing.

Artikel 6, §1, 1°, 4° en 5° van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat de vraag om mededeling in afschrift van een bestuursdocument afgewezen wordt wanneer door de administratieve overheid wordt vastgesteld dat de openbaarmaking van het bestuursdocument niet opweegt tegen:

1° de veiligheid van de bevolking;

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

5° de opsporing of vervolging van strafbare feiten.”

1.5. Per e-mail van 29 juli 2025 richt de aanvraagster een verzoek tot heroverweging aan de Politiezone Antwerpen, met betrekking tot:

“Risicoanalyses en gegevensbeschermingseffectbeoordelingen met betrekking tot de inzet van AI-systemen die de stad Antwerpen gebruikt of in gebruik heeft genomen, meer specifiek met betrekking tot enerzijds ANPR-camera's en anderzijds gedragsherkenning camera's zowel binnen het project AEGIS, als in de context van overige projecten.”

1.6. Per e-mail van diezelfde datum richt de aanvrager een verzoek om advies aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: “de Commissie”).

2. De ontvankelijkheid van de aanvraag

De aanvrager heeft 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 gelijktijdig een verzoek tot heroverweging aan de administratieve instantie en een verzoek om advies aan de Commissie te richten.

3. De beoordeling 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 waarover een administratieve instantie beschikt. De toegang tot bestuursdocumenten kan slechts worden geweigerd wanneer één of meer wettelijke uitzonderingsgronden ingeroepen kunnen of moeten worden, en wanneer die uitzonderingsgronden bovendien op afdoende wijze gemotiveerd worden. Daarenboven moeten de wettelijke uitzonderingsgronden beperkend geïnterpreteerd worden (zie o.a. Grondwettelijk Hof, arrest nr. 167/2018 van 29 november 2018).

3.2. Voor wat betreft het voorwerp van het verzoek om inzage, merkt de Commissie het volgende op.

3.2.1. Het oorspronkelijk verzoek van de aanvrager d.d. 24 april 2025 betrof de *“risicoanalyses met betrekking tot de inzet van AI-systemen die de stad Antwerpen gebruikt of in gebruik heeft genomen met betrekking tot ANPR-camera’s en Gedragsherkenning camera’s zowel binnen het project AEGIS, als in de context van overige projecten”*.

In de e-mail van 4 juni 2025 ging de administratieve instantie er van uit dat het oorspronkelijk verzoek om inzage d.d. 24 april 2025 louter sloeg op de specifieke AI risicoanalyses in toepassing van de AI-verordening van

de Europese Unie (Verordening (EU) 2024/1689 tot vaststelling van geharmoniseerde regels inzake artificiële intelligentie).

In haar e-mail d.d. 1 juli 2025 verduidelijkt de aanvrager evenwel dat haar verzoek betrekking heeft op de “gegevensbeschermingseffectbeoordelingen” [en risicoanalyses] op basis van de wet van 30 juli 2018, meer specifiek artikel 58 en 59”.

De vraag rijst dan ook of de aanvrager het voorwerp van haar verzoek gewijzigd heeft. De Commissie gaat er echter van uit dat de oorspronkelijke omschrijving van het voorwerp van de vraag om inzage d.d. 24 april 2025 ook de bedoelde gegevensbeschermingseffectbeoordelingen omvat.

Artikel 58 van de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens voorziet namelijk in het volgende:

“Wanneer een soort verwerking, in het bijzonder een verwerking waarbij nieuwe technologieën worden gebruikt, waarschijnlijk een hoog risico voor de rechten en vrijheden van natuurlijke personen oplevert, verricht de verwerkingsverantwoordelijke vóór de verwerking een beoordeling van het effect van de beoogde verwerkingsactiviteiten op de bescherming van persoonsgegevens.

De in het eerste lid bedoelde beoordeling bevat ten minste een algemene beschrijving van de beoogde verwerkingen, een beoordeling van de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, de beoogde maatregelen ter beperking van de risico's, de voorzorgsmaatregelen, de beveiligingsmaatregelen en de mechanismen die zijn ingesteld om de persoonsgegevens te beschermen en aan te tonen dat aan deze titel is voldaan, met inachtneming van de rechten en legitieme belangen van de betrokkenen en de andere belanghebbenden.”

Artikel 58 van de wet van 30 juli 2018 verplicht een verwerkingsverantwoordelijke, zoals de administratieve instantie, er toe om, vóór de verwerking van persoonsgegevens bij het gebruik van nieuwe technologieën, over te gaan tot een analyse van de risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen. De

gegevensbeschermingseffectbeoordelingen (cf. artikel 58 van de wet van 30 juli 2018) zijn bijgevolg ook te beschouwen als “risicoanalyses” die verricht moeten worden bij de ingebruikstelling van AI-systemen zoals de ANPR-camera’s. Een administratieve instantie die voldoende vertrouwd is met de materie, had bijgevolg al bij aanvang er van uit moeten gaan dat de vraag om inzage van de risicoanalyses ook op deze gegevensbeschermingseffectbeoordelingen sloeg.

De administratieve instantie erkent dit overigens zelf ook al, aangezien zij in haar beslissing d.d. 7 juli 2025 opmerkt dat de e-mail van de aanvrager van 1 juli 2025 is te beschouwen “*als een verduidelijking van uw oorspronkelijke aanvraag en niet als een nieuw of zelfstandig verzoek om bestuursdocumenten*”.

3.2.2. Gelet op hetgeen gesteld wordt in vorige alinea, richt de Commissie zich in haar onderzoek aangaande de toepassing van de wet van 11 april 1994 en haar eventuele uitzonderingsgronden, specifiek op de gegevensbeschermingseffectbeoordelingen, zoals voorgeschreven door artikel 58 van de wet van 30 juli 2018, en niet op de AI-risicoanalyses bedoeld door in de AI-Verordening.

3.2.3. Voor zoveel als nodig, merkt de Commissie ook op dat de administratieve instantie zich voor wat betreft voormelde gegevensbeschermingseffectbeoordelingen niet meer beroept op artikel 6, § 3, 1°, van de wet van 11 april 1994. Anders dan voor wat betreft de eventuele risicoanalyses overeenkomstig de AI-Verordening van de Europese Unie, moet er – gelet op de verplichtingen die volgen uit artikel 58 van de wet van 30 juli 2018 – immers van uit gegaan worden dat de administratieve instantie is overgegaan tot de vereiste analyses en dat zij hierover dus beschikt.

3.3. In de mate dat de administratieve instantie de weigering wenst te steunen op grond van artikel 6, § 1, 1°, 4° en 5°, van de wet van 11 april 1994, wijst de Commissie op het volgende.

3.3.1. Voormelde bepalingen viseren te onderscheiden situaties. Het is niet uitgesloten dat in bepaalde omstandigheden deze uitzonderingsgronden gezamenlijk ingeroepen kunnen worden. Zeker voor wat betreft de uitzonderingsgronden in artikel 6, § 1, 1°, (“*veiligheid van de bevolking*”) en artikel 6, § 1, 4°, (“*openbare orde, veiligheid en verdediging van het*”).

land”) van de wet van 11 april 1994 moet er evenwel van uitgegaan worden dat de bedoelde beschermde belangen per definitie een zekere mate van ernst vertonen (en verder gaan dan het normale veiligheidsbeheer waaraan de openbare ruimte onderworpen wordt).

Voor wat betreft de eventuele analyses in het kader van het AEGIS-project (met name een Europees project ter bescherming Joodse gemeenschappen in de Europese Unie), lijkt een dergelijk voldoende ernstig karakter aangenomen te kunnen worden om deze (ook) onder het toepassingsgebied van de uitzonderingsgronden bedoeld in de in artikel 6, § 1, 1°, en artikel 6, § 1, 4°, van de wet van 11 april 1994 te brengen.

Voor wat betreft de eventuele analyses in het kader van ANPR- (“Automatic Number Plate Registration”)-camerasysteem kan, zonder bijkomende motivatie, niet zomaar aangenomen worden dat deze (ook) vallen onder de in artikel 6, § 1, 1°, en 6, § 1, 4°, van de wet van 11 april 1994 bedoelde belangen. Indien het immers louter zou gaan om routine verkeerscontroles, lijkt er immers geen sprake te zijn van een voldoende zware impact om te besluiten dat hierbij de “veiligheid van de bevolking” of de “openbare orde, veiligheid en verdediging van het land” geïmpliceerd worden. Gelet op de redenen voor de inzet van camera-systemen (met name het traceren van nummerplaten), kan de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, §1, 5°, van de wet van 11 april 1994 redelijkerwijze in aanmerking genomen worden.

3.3.2. Zowel voor wat betreft de uitzonderingsgronden bedoeld in artikel 6, § 1, 1° en 4°, van de wet van 11 april 1994 als voor wat betreft de uitzonderingsgrond bedoeld in artikel 6, § 1, 5°, van de wet van 11 april 1994, moeten de risico’s op de schending van de geïmpliceerde belangen *in concreto* en met voldoende aannemelijkheid aangetoond worden.

De administratieve instantie motiveert haar weigeringsbeslissing als volgt:

“De gevraagde Data Protection Impact Assessment (DPIA) voor het ANPR-camerasysteem bevat operationele en tactische informatie die onlosmakelijk verbonden is met de risicobeoordeling. Deze DPIA omvat een gedetailleerde analyse van de technische architectuur, gegevensstromen, bewaartermijnen, toegangsrechten en beveiligingsmaatregelen van het systeem, die noodzakelijk zijn

voor een correcte privacy-beoordeling, waaronder een proportionaliteitstoets.

Het is onmogelijk deze operationele details te scheiden van de privacy-beoordeling zonder de wetenschappelijke en juridische integriteit van de DPIA aan te tasten. Omdat de DPIA tevens strategische en politionele informatie bevat over de werking, inzet en doelstellingen van het ANPRsysteem, kan openbaarmaking leiden tot het prijsgeven van vertrouwelijke informatie. Openbaarmaking van de DPIA zou de effectieve opsporing en vervolging van strafbare feiten kunnen ondermijnen en risico's creëren voor de openbare orde en veiligheid. Gelet op het strategisch en operationeel karakter van de informatie in de DPIA, primeert het belang van bescherming van deze fundamentele veiligheidsdoelstellingen op het belang van openbaarheid.”

De Commissie is van oordeel dat de administratieve instantie voldoende concrete elementen inroept om tot een risico op de aantasting van de belangen in artikel 6, § 1, 1°, 4° c.q. 5° van de wet van 11 april 1994 te besluiten. Het ingeroepen risico is bovendien als aannemelijk te beschouwen. De door de administratieve instantie aangehaalde elementen die bij de analyse gebruikt worden, hebben betrekking op essentiële aspecten van de gehanteerde technologieën, m.i.v. gegevensstromen, toegangsrechten, beveiligingsmaatregelen alsook strategische en politionele dimensies van het politieoptreden. Er kan redelijkerwijze aangenomen worden dat de openbaarmaking van dergelijke elementen het gepast gebruik van die technologieën in gevaar kan brengen (doordat bepaalde personen aldus de mogelijkheid zouden krijgen ofwel om de correcte toepassing van de technologie te omzeilen, ofwel om onregelmatige toegang tot die technologie te verkrijgen).

3.3.3. Voor de toepassing van de in artikel 6, § 1, van de wet van 11 april 1994 voorziene uitzonderingsgronden moet de administratieve instantie bovendien aantonen dat zij is overgegaan tot een belangenafweging tussen enerzijds het algemeen belang dat met de openbaarmaking gediend is, en anderzijds het beschermde belang.

Gelet op de bewoordingen van artikel 6, § 1, van de wet van 11 april 1994 kan bovendien niet aanvaard worden dat de loutere vaststelling dat er sprake is van een risico op schending van één van de in voormeld artikel

opgesomde belangen, automatisch moet leiden tot het besluit dat de bescherming van dit belang zwaarder doorweegt dan de bescherming van het belang van de openbaarheid. Zowel de in voormeld artikel opgesomde belangen als het algemeen belang van de openbaarheid zijn op zich evenwaardig. Een administratieve instantie moet aan de hand van concrete elementen aantonen dat, voor wat betreft de opgevraagde bestuursdocumenten en gelet op de specifieke omstandigheden, een in artikel 6, § 1, van de wet van 11 april 1994 bedoeld belang zwaarder moet doorwegen dan het algemeen belang van de openbaarheid.

De Commissie stelt vast dat dergelijke motivatie momenteel nog geheel ontbreekt in de beslissing van de administratieve instantie. De Commissie wijst er bovendien op dat *in casu*, gelet op het voorwerp van de gevraagde informatie, het algemeen belang dat met de openbaarmaking gediend is, duidelijk vaststaat (gelet op de belangrijke impact van die informatie op grondrechten van de burgers, alsook gelet op de algemene maatschappelijke belangstelling in de toepassing van deze technologieën in deze specifieke domeinen). De administratieve instantie is er bijgevolg toe gehouden om daar in haar belangenafweging specifiek mee rekening te houden.

3.4. De Commissie wenst tot slot nog te wijzen op het principe van de gedeeltelijke openbaarheid. Dit houdt in dat enkel bestuursdocumenten of bepaalde informatie in een bestuursdocument die onder een uitzonderingsgrond vallen of valt, aan de openbaarheid onttrokken kan worden. De andere bestuursdocumenten of informatie in het bestuursdocument moet(en) openbaar worden gemaakt.

Het is *in casu* niet uitgesloten dat er moeilijk overgegaan kan worden tot een opsplitsing van de risicoanalyse indien de concrete operationele aspecten verweven zijn met het gebruik van de nieuwe technologieën en hun impact op de gegevensverwerking.

Brussel, 26 augustus 2025,

S. JOCHEMS
Secretaris

L. DONNAY
Voorzitter