



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

21 september 2020

ADVIES 2020-128

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

(CTB/2020/117)

## 1. Een overzicht

1.1. Bij brief van 15 juni 2020 verstuurd bij e-mail van dezelfde dag vraagt de heer Philippe Vande Castele, namens de heer X, aan de burgemeester en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten om inzage, mededeling en afschrift van de bestuursdocumenten inzake het dossier over de verplaatsing van een bushalte:

“Wanneer is de beslissing inzake deze meegedeelde gemeentelijke “Welkomst”-affiche genomen?

Wie heeft deze beslissing inzake deze gemeentelijke affiche genomen?

We vragen ook om een afschrift van de beslissing inzake deze gemeentelijke affiche.

We vragen ook om een afschrift van de desbetreffende briefwisseling (met inbegrip van e-mails) tussen de gemeente en de provinciegouverneur.

We vragen ook om een afschrift van de desbetreffende briefwisseling (met inbegrip van e-mails) tussen de gemeente en de Lijn.

Bij wijze van uitleg vragen we ook een antwoord op de vraag of indien de inwoners deze “Welkom”-affiche uithangt, hij zo niet (impliciet) aangeeft dat hij ook akkoord gaat met de verplaatsing van de bushalte en het systeem van de tijdelijke autovrije gemaakte Paalstraat. Dit is het doel van de Gemeente.”

1.2. De gemeente Schoten verschaft nadere uitleg bij e-mail van 5 juli 2020:

“De gemeente vond het noodzakelijk extra maatregelen te nemen om de social distancing te kunnen respecteren in de Paalstraat. Er bevinden zich in deze winkelstraat diverse obstakels op het smalle voetpad (bomen, vuilnisbakken, fietsenrekken) waardoor bij het kruisen van voetgangers de afstand van 1,5 meter moeilijk kan aangehouden worden, zonder op de straat te wandelen. Vanuit dit oogpunt en om de veiligheid te kunnen garanderen, besliste het college van burgemeester en schepenen op 7 mei 2020 om de Paalstraat vanaf de Th. Van Cauwenberghslei tot de Markt tijdelijk autovrij te maken vanaf 11 mei 2020.

Er werd een omleiding voor de bussen voorzien. In dat kader werd onder meer de bushalte van de Markt tijdelijk verplaatst naar de Churchillaan tot de Markt (richtlijn Antwerpen).

Na een evaluatie van de situatie oordeelde het college van burgemeester en schepenen op 18 juni 2020 om de periode van het autovrij houden van de Paalstraat te verlengen tot uiterlijk 31 augustus 2020. Enkel op zondag is er wel de hele dag autoverkeer toegelaten, met uitzondering van 2 augustus 2020 (het begin van de zomersolden). De regeling van de omleiding van de bussen blijft tot eind augustus behouden.

De verkeersconsulente van de gemeente heeft meermaals overleg met de politie en De Lijn om te bekijken of er een alternatieve veilige locatie mogelijk was voor het wijzigen van de bushalte. Dit bleek niet het geval.

Als bijkomende maatregel werden er wel markeringen aangebracht ter hoogte van de tijdelijke bushalte, zodat duidelijker wordt aangegeven waar de reizigers dienen te wachten.

De beslissing over het uithangen van een “Welkom-affiche” werd genomen tijdens het dagelijks Covid-19 team. Dit overleg wordt geleid door de burgemeester en de betrokken ambtenaren van de gemeente en de politie. Hiervan bestaat geen schriftelijk besluit.

Er is geen briefwisseling tussen de gemeente en de provinciegouverneur. Wel tussen de politie en de diensten van de provinciegouverneur naar aanleiding van een klacht.

Tussen de gemeente en De Lijn zijn er geen brieven, wel enkel interne mailberichten tussen de verkeersconsulente en een vertegenwoordiger van De Lijn. Die mails bevatten soms gegevens over een ander item.

Het uithangen van de “Welkom-affiche” impliceert op zich geen akkoord met de verplaatsing van de bushalte of de tijdelijke autovrije Paalstraat.

De uitzonderlijke omstandigheden van de coronacrisis verantwoorden het nemen van deze tijdelijke bijzondere

maatregelen, waarbij de bescherming van de gezondheid en de veiligheid van alle burgers primeert bovenop de tijdelijke individuele vrijheidsbeperking.

De gemeente hoopt daarbij ook te kunnen rekenen op de verantwoordelijkheidszin van de inwoners. Het uithangen van de “Welkom-affiche” is daar een voorbeeld van.”

1.3. Bij e-mail van 29 juli 2020 verzocht de aanvrager de Vlaamse Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: Vlaamse Beroepsinstantie) om “gehele openbaarheid van bestuur te verlenen en inzonderheid ook het verzoek tot “inzage van alle bestuursdocumenten in dat dossier” in te willigen.

1.4. Op 26 augustus 2020 beslist de Vlaamse Beroepsinstantie om conform artikel II.50 van het bestuursdecreet de termijn om een uitspraak te doen te verlengen.

1.5. De Vlaamse Beroepsinstantie oordeelde met betrekking tot de ontvankelijkheid het volgende:

“Vooreerst stelt de beroepsinstantie vast dat verzoeker in zijn beroep niet ingaat op de antwoorden die hij kreeg van de gemeente op zijn vragen om uitleg over de ‘Welkom’-affiche. Hij stelt dat de gemeente ten onrechte inzage en afschrift weigert van bestuursdocumenten. Bijgevolg gaat de beroepsinstantie ervan uit dat verzoeker genoeg neemt met de uitleg die hem over de affiche over de gemeente gegeven werd, en dat dit geen onderdeel uitmaakt van zijn beroep.

Voor wat betreft de vragen tot inzage en afschrift van de genoemde bestuursdocumenten, stelt de beroepsinstantie het volgende vast. In artikel II.28 van het Bestuursdecreet worden de instanties opgesomd waarop het hoofdstuk ‘Toegang tot bestuursdocumenten’ van toepassing is en hierbij worden ook de lokale overheden genoemd.

Dit impliceert dat de gemeenten onder het toepassingsgebied van het Bestuursdecreet vallen, evenwel met inachtneming van de bevoegdheidsrechtelijke regels ter zake. De gemeenten vallen bijgevolg maar onder het toepassingsgebied van het Bestuursdecreet,

voor zover de bijzondere wetgever de gewesten de bevoegdheid heeft toegewezen inzake de gemeenten.

Artikel 6, § 1, VII van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen heeft de gewesten bevoegd gemaakt voor de ondergeschikte besturen, met uitzondering van onder andere organisatie van het beleid inzake de politie, met inbegrip van artikel 135, § 2 van de nieuwe gemeentewet en de brandweer. Dit geldt onder meer voor alles wat verband houdt met een veilig en vlot verkeer op de openbare weg, het handhaven van de orde op plaatsen waar veel mensen samenkomen en het nemen van de nodige maatregelen voor het tegengaan van alle vormen van openbare overlast.

De organieke regeling ten aanzien van de gemeenten behoort dus tot de bevoegdheid van de gewesten, behalve de uitzonderingen zoals uitdrukkelijk opgesomd in voormelde bijzondere wet; deze blijven tot de exclusieve bevoegdheid van de federale overheid behoren.

De beroepsinstantie stelt vast dat het beroepschrift, voor wat betreft de openbaarheid van alle bestuursdocumenten m.b.t. het verplaatsen van een bushalte, waaronder de briefwisseling tussen de gemeente en de provinciegouverneur, en tussen de gemeente en De Lijn, betrekking heeft op informatie betreffende de politiebevoegdheden van de gemeente die kaderen binnen artikel 135, § 2 Nieuwe Gemeentewet. Alle handelingen en communicatie die de gemeente hieromtrent ondernomen heeft, kaderen immers binnen het zorgen voor de (verkeers)veiligheid, openbare orde en gezondheid. De regelgevende bevoegdheid met betrekking tot de gemeentelijke taken werd zoals hierboven uiteengezet niet overgedragen aan de gewesten en behoort nog steeds tot de federale bevoegdheid.

De beroepsinstantie kan enkel maar oordelen over verzoeken inzake openbaarheid van bestuur met betrekking tot bestuursinstanties zoals die opgesomd zijn in artikel II.28 van het Bestuursdecreet. Aangezien de gemeenten in deze materie tot de bevoegdheid van de federale wetgever behoren, is de beroepsinstantie dan ook onbevoegd om te oordelen over de openbaarheid van bestuursdocumenten inzake de politie, concreet: de bestuursdocumenten m.b.t. het verplaatsen van een bushalte.

In casu blijft bijgevolg de federale wet van 12 november 1997 betreffende de openbaarheid van bestuur in de provincies en gemeenten van toepassing, en is het beroepschrift voor wat betreft de vraag tot inzage of afschrift van alle bestuursdocumenten m.b.t. het verplaatsen van een bushalte, waaronder de briefwisseling tussen de gemeente en de provinciegouverneur, en tussen de gemeente en De Lijn, **onontvankelijk**.

Voor zover het beroepschrift gaat over de vraag tot afschrift van de beslissing m.b.t. de ‘Welkom’-affiche, is het wel **ontvankelijk**. De beroepsinstantie beperkt zich bijgevolg bij het beoordelen van de gegrondheid van het beroep tot dit onderdeel van het beroepschrift.”

1.6. Bij aangetekende brief van 5 september 2020 verzoekt de aanvrager de gemeente Schoten om haar beslissing van 5 juli 2020 en van 20 augustus 2020. Het verzoek is beperkt tot “uitleg, inzage en afschrift van bestuursdocumenten betreffende het tijdelijk verplaatsen van de bushalte Markt naar de Churchillaan”.

1.7. 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*

De Commissie wenst er de aanvrager op te wijzen dat net als de Vlaamse Beroepsinstantie, zij op autonome wijze overgaat tot de beoordeling van

haar bevoegdheid. Tussen de federale Commissie en de Vlaamse beroepsinstantie bestaat geen hiërarchische relatie. Het standpunt van beide instanties kan op dit vlak afwijken, maar laat niet toe dat een aanvrager zich zou kunnen beroepen op een advies of beslissing tegenover de andere instantie. De beoordeling van eventuele verschillen in opvatting kunnen enkel door een rechter worden beslecht.

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 voor zover 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<sup>o</sup>, 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<sup>o</sup> 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<sup>o</sup> en 8<sup>o</sup>, 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 temporaliën 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.”

Slechts voor zover de voorliggende vraag om toegang tot bestuursdocumenten betrekking heeft op de organisatie en het beleid van de lokale politie en het optreden in het kader van de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen, meer bepaald in het kader van artikel 135, § 2 van de Nieuwe Gemeentewet is de federale wet van 12 november 1997 van toepassing. In casu heeft de vraag om toegang betrekking op de verplaatsing van een halte. Het is slechts voor zover die verplaatsing van de halte kan worden beschouwd als een maatregel die zich situeert binnen het kader van de zindelijkheid, de gezondheid, de veiligheid en de rust op openbare wegen en plaatsen en in openbare gebouwen dat de wet van 12 november 1997 van toepassing is. Situeert de verplaatsing van de bushalte zich evenwel in het normale beheer van de openbare weg dan blijkt uit artikel 6, § 1, X, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat de Gewesten bevoegd zijn inzake “openbare werken en vervoer”, met inbegrip van “het gemeenschappelijk stads- en streekvervoer, met inbegrip van de bijzondere vormen van geregeld vervoer, het taxivervoer en het verhuren van auto’s met chauffeur”. Dit advies moet bijgevolg met dit voorbehoud worden gelezen.

De Commissie wenst er verder op te wijzen dat de wet van 12 november 1997 moet samen worden gelezen met artikel 6, §§ 1 en 2 van de wet van

11 april 1994 'betreffende de openbaarheid van bestuur'. 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).

De verzoeker meent dat artikel 32 van de Grondwet uitsluit dat sommige bestuursdocumenten kunnen ontsnappen aan een geheel sluitende regeling. Dit is echter een niet correct standpunt. Weliswaar geldt in principe het recht van toegang ten aanzien van alle bestuursdocumenten, toch betekent dit niet dat alle administratieve overheden en bijgevolg hun bestuursdocumenten ook onder een wettelijke regeling vallen die het recht van toegang tot bestuursdocumenten concretiseert.

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

Het recht van toegang tot bestuursdocumenten zoals gegarandeerd door artikel 32 van de Grondwet en de wet van 12 november 1997 kent enkel een recht toe tot bestaande bestuursdocumenten. Voor zover bepaalde bestuursdocumenten niet bestaan, rust op de gemeente Schoten geen verplichting om documenten aan te maken. Voor zover bepaalde van de gevraagde documenten niet bestaan, is de adviesaanvraag voor deze documenten ongegrond.

Uit het door de Vlaamse Beroepsinstantie gevoerde onderzoek blijkt het volgende:

“In haar beslissing d.d. 5 juli 2020 gaf de gemeente Schoten enige toelichting m.b.t. het verplaatsen van de bushalte, en antwoordde ze dat de beslissing m.b.t. de affiche genomen werd tijdens het dagelijks Covid-19 teamoverleg, maar dat hiervan geen schriftelijk bewijs bestaat. Verder verklaarde de gemeente dat er geen briefwisseling is tussen de gemeente en de provinciegouverneur, wel tussen de politie en de diensten van de provinciegouverneur naar aanleiding van een klacht. Tussen de gemeente en De Lijn zijn er evenmin brieven, wel tussen de verkeersconsulente en een vertegenwoordiger van De Lijn.

De gemeente verklaart verder dat de e-mailberichten tussen de verkeersconsulente en een vertegenwoordiger van De Lijn en met de

dienst mobiliteit van de lokale politie Schoten niet meegedeeld werden aan de heer Vande Castele omdat dit loutere interne communicatie betreft. De gemeente Schoten heeft een brief van 28 mei 2020 verstuurd naar de heer Vande Castele, in antwoord op zijn brief van 26 mei 2020. Deze werd niet meegedeeld omdat de beroeper al over dit bestuursdocument beschikt. De brief van 26 mei 2020 van de heer Vande Castele was gericht aan De Lijn, de gemeente Schoten en de lokale politie Schoten. Er is maar één antwoordbrief verstuurd naar de heer Vande Castele, namelijk de brief van 28 mei 2020. De lokale politie Schoten heeft zelf niet apart geantwoord op die brief van 26 mei van de heer Vande Castele.

Er is wel een e-mailbericht tussen de korpschef van de lokale politie Schoten en een contactpersoon van de diensten van de provinciegouverneur m.b.t. een door de heer Vande Castele ingediende klacht. Verzoeken tot mededeling van afschriften, inzage en uitleg van deze bestuursdocumenten vallen volgens de gemeenten evenwel onder de federale wetgeving inzake openbaarheid van bestuur.”

De Commissie meent geen rekening te moeten houden met de zogenaamde beslissing van de gemeente Schoten van 20 augustus 2020 omdat het enkel gaat om een standpuntbepaling in het kader van de beroepsprocedure op grond van het Bestuursdecreet.

De Commissie wenst bovendien te benadrukken dat het recht op uitleg geen ruime interpretatie toekomt, en zich beperkt tot het in begrijpelijke taal formuleren van wat al in een bestuursdocument aanwezig is. Het houdt geenszins een verplichting in een bijkomende toelichting of een bijkomende motivering te geven, noch om bestuursdocumenten te creëren.

Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (hierna: 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 burgemeester en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten geen uitzonderingsgronden inroepen en dit inroepen behoorlijk *in concreto* motiveren, zijn ze ertoe gehouden de gevraagde documenten openbaar te maken.

De Commissie stelt ook vast dat de politiezone Schoten een eengemeentepolitiezone is. Dit heeft voor gevolg dat de gemeentelijke organen de beleidsorganen vormen van de politiezone Schoten en dat de documenten die hierop betrekking hebben in het bezit zijn van de gemeente.

Het feit dat de gemeente Schoten oordeelt dat bepaalde documenten interne documenten zijn, ontnemt hen niet de kwalificatie van bestuursdocumenten, wat inhoudt dat deze principieel openbaar zijn. Documenten, zoals e-mails uitgewisseld tussen een personeelslid van de gemeente met de gouverneur, De Lijn of andere instanties zijn evenzeer bestuursdocumenten van de gemeente Schoten.

Ten slotte wil de Commissie de burgemeester en het college van burgemeester en schepenen 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