

# INHOUDSTAFEL

<b>Voorwoord</b>	13
<b>HOOFDSTUK 1.</b>	
<b>Algemene inleiding: de grondslagen</b>	15
1. Openbaarheid: begrippenkader en grondwettelijke verankering in de oorspronkelijke Belgische grondwet	17
1.1 Begripsomschrijving: openbaarheid	17
1.2 Vormen van openbaarheid	18
1.2.1 Politieke openbaarheid	18
1.2.2 Actieve openbaarheid	19
1.2.3 Passieve openbaarheid	20
1.2.4 Procedurele openbaarheid	20
1.3 Openbaarheid als pijler van de democratische rechtsstaat	21
1.3.1 Openbaarheid van verkozen lichamen en hun documenten	21
1.3.2 Openbaarheid en rechtsprekende organen	27
1.3.3 De beslotenheid van de uitvoerende organen voor de introductie van de openbaarheid van bestuur	31
1.4 Openbaarheid van bestuur als juridisch verschijnsel	32
1.4.1 Openbaarheid van bestuur als juridische verplichting	32
1.4.2 Openbaarheid van bestuur als rechtstoestand	38
1.5 Openbaarheid van bestuur binnen een ruimere bestuurskundige context: functies en disfuncties van openbaarheid van bestuur	39
1.5.1 Positieve functies die aan de openbaarheid van bestuur worden toegeschreven	40
1.5.2 Openbaarheid van bestuur kan negatieve gevolgen hebben of gevolgen die niet altijd wenselijk zijn	45
2. De introductie van de openbaarheid van bestuur in het Belgische recht	46
2.1 De uitbouw van de openbaarheid van bestuur op een dubbele as	46
2.2 Openbaarheid van bestuur als middel tot herstel van de relatie tussen burger en bestuur	47
2.2.1 Een eerste aanzet in Vlaanderen en een voorzichtige aanpak op het federale niveau	47
2.2.2 De invoeging van artikel 32 Gw. en de regelgeving die erop is gebaseerd	49
2.3 Europese en internationale initiatieven op het gebied van de toegang tot milieu-informatie en documenten en hun invloed op het Belgische recht	52
2.3.1 Richtlijn 90/313/EEG en haar omzetting in het Belgische recht	52

2.3.2	Nieuwe internationale ontwikkelingen vormen de aanzet tot nieuwe regelgeving inzake toegang tot milieu-informatie en toegang tot bestuursdocumenten in België	57
2.3.3	Onder invloed van de Europese Unie ontwikkelt zich ook een afzonderlijk regime voor de toegang tot geografische informatie	62
3.	De grondwettelijke verankering van een recht van publieke toegang tot bestuursdocumenten/informatie	65
3.1	Artikel 32 Gw.	67
3.1.1	Het universele karakter van het grondrecht	69
3.1.2	Het voorwerp van het grondwettelijk verankerde recht	69
3.1.3	De aard van het recht van toegang gegarandeerd door artikel 32 Gw.: een passief recht van toegang gekoppeld aan positieve verplichtingen	74
3.1.4	De wijze waarop het recht gewaarborgd door artikel 32 Gw. kan worden uitgeoefend	75
3.1.5	Een subjectief recht met directe werking	76
3.1.6	Een grondrecht waarvoor in principe geen belang moet worden aangetoond	77
3.1.7	Een grondrecht waarvan de nadere regeling toevertrouwd is aan de wetgever	77
3.1.8	Een grondrecht waarvan de uitoefening aan procedureregels kan worden onderworpen	78
3.1.9	Een grondrecht waarop beperkingen mogelijk zijn	78
3.1.10	Een grondrecht met een bevoegdheidsverdelende regel	83
3.1.11	De dubbele natuur van artikel 32 van de Grondwet	88
3.1.12	Een grondrecht met een positieve verplichting	89
3.2	Artikel 23, 4°, Gw.: indirecte grondslag voor een recht van toegang tot milieu-informatie	89
3.2.1	De inhoud en bescherming van artikel 23, 4° Gw.	89
3.2.2	Het recht van toegang tot milieu-informatie verbonden met het recht gegarandeerd door artikel 23, 4° Gw.	94
3.3	De wetgeving inzake openbaarheid van bestuur en de wetgeving toegang tot milieu-informatie als de emanatie van artikel 32 Gw.	97
4.	Gemeenschappelijke kenmerken van de Belgische openbaarheids-wetgeving	97
4.1	Inhoud van het recht verbonden aan de passieve openbaarheid van bestuur: recht op inzage, recht op uitleg, recht op kopie	98
4.1.1	Een ruimere omvang van de wijze van uitoefening van het recht van toegang	98
4.1.2	De keuze van de wijze van uitoefening van het recht van toegang	99
4.1.3	Het parallellisme tussen de wijzen van uitoefening van het recht van toegang	99

4.1.4	Verschil in financiële gevolgen tussen de wijzen van uitoefening van het recht van toegang	100
4.2	Materieel toepassingsgebied: bestuursdocument – milieu-informatie	101
4.2.1	Het voorwerp van de algemene openbaarheidswetgeving	101
4.2.2	Het voorwerp van het recht van toegang tot milieu-informatie	103
4.2.3	De relatie tussen het begrip ‘bestuursdocument’ en het begrip ‘milieu-informatie’	105
4.3	Personeel toepassingsgebied	106
4.3.1	Personeel toepassingsgebied van het algemene openbaarheidsregime	106
4.3.2	Personeel toepassingsgebied van het recht van toegang tot milieu-informatie	123
4.4	Een uitbreiding met actieve openbaarheid, een correctierecht en de verplichting tot het vermelden van de beroepsmogelijkheden	124
4.4.1	Actieve openbaarheidsverplichtingen	124
4.4.2	De toekenning van een correctierecht	125
4.4.3	Een verplichting tot het vermelden van de beroepsmogelijkheden	125
4.5	Een recht verbonden aan procedureregels	127
4.5.1	De voorwaarden waaraan de aanvraag moet voldoen	127
4.5.2	De behandelingsprocedure	129
4.5.3	Een recht waaraan beroepsmogelijkheden zijn verbonden	131
4.5.4	Een recht gegarandeerd door termijnen	132
4.6	Een catalogus van uitzonderingen	135
4.6.1	Uitzonderingsgronden in het algemene openbaarheidsregime	135
4.6.2	Uitzonderingsgronden die enkel gelden voor milieu-informatie	142
4.7	Een principieel recht op de openbaarmaking van de gedeelten van een bestuursdocument die niet onder een uitzonderingsgrond vallen	147
4.8	Het gebruik van bestuursdocumenten	148
4.9	Afbraakpogingen aan de openbaarheid van bestuur	149
4.9.1	De creatie van specifieke toegangsregimes	150
4.9.2	De uitsluiting van toegang tot bepaalde documenten en informatie	151
4.9.3	De uitsluiting van bepaalde instellingen van de openbaarheid van bestuur	152
4.9.4	Het bestaan van twee regimes: algemeen en toegang tot milieu-informatie	155
4.9.5	Onduidelijkheid in welke mate de hergebruikregelingen afbreuk kunnen doen aan de openbaarheid van bestuur	155

4.9.6	Meer openbaarheid met betrekking tot informatie over het verloningsbeleid van publieke instellingen	156
5.	Beroepsmogelijkheden in de openbaarheidswetgeving	156
5.1	Verschillende modellen van administratief beroep	156
5.1.1	Model 1: de afwezigheid van enige vorm van administratief beroep	157
5.1.2	Model 2: een georganiseerd administratief beroep bij dezelfde administratieve overheid	157
5.1.3	Model 3: een georganiseerd beroep bij een beroepsinstantie	160
5.2	De juridictionele beroepsprocedure	163
5.2.1	Het beroep bij de administratieve rechter	163
5.2.2	Het beroep bij de gewone rechter	164
6.	De rol van de ombudsmannen op het vlak van de openbaarheidswetgeving	165

## HOOFDSTUK 2.

	<b>De federale openbaarheidswetgeving</b>	167
1.	Een historisch overzicht	169
1.1	De uitwerking van de basiswetgeving	169
1.2	De uitbouw van uitsluitingsmechanismen	173
1.2.1	De uitsluiting van geclassificeerde en gecategoriseerde informatie en documenten	173
1.2.2	Bijzondere regels voor de toegang tot documenten met betrekking tot overheidsopdrachten	176
1.2.3	De uitsluiting van documenten in het kader van verzoeken om inlichtingen van buitenlandse autoriteiten	180
1.2.4	Een mislukte poging tot uitsluiting van de bestuursdocumenten in het bezit van de Delcrederedienst	180
1.3	Het regime voor de toegang van het publiek tot milieu-informatie	181
2.	Het toepassingsgebied van de federale openbaarheidswetten	183
2.1	Het personele toepassingsgebied	183
2.1.1	De omschrijving van het personele toepassingsgebied	183
2.1.2	Het begrippenkader	185
2.2	Het materiële toepassingsgebied	191
2.2.1	Het begrip 'bestuursdocument'	192
2.2.2	Milieu-informatie waarover een milieu-instantie beschikt	197
2.3	De begunstigde	201
2.3.1	Het begrip 'document van persoonlijke aard'	201
2.3.2	Het vereiste belang	202
2.3.3	De aanwezigheid van een belang garandeert nog geen toegang tot het gevraagde document van persoonlijke aard	204

3.	De passieve openbaarheid in de federale openbaarheidswetgeving	205
3.1	Wat moet worden verstaan onder passieve openbaarheid van bestuur in de zin van de federale openbaarheidswetgeving?	205
3.1.1	Passieve openbaarheid van bestuur in de algemene openbaarheidswetgeving	205
3.1.2	Passieve toegang tot milieu-informatie	208
3.1.3	Het recht op verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten of van milieu-informatie	210
3.2	De begunstigde van het recht	211
3.3	Is elke aanvraag een aanvraag in de zin van de federale openbaarheidswetten?	212
3.4	De aanvraagprocedure	214
3.4.1	De aanvraag	215
3.4.2	De instantie waaraan de aanvraag wordt gericht	220
3.5	De behandeling van de aanvraag door een federale, gemeentelijke of provinciale administratieve overheid of milieu-instantie	221
3.5.1	De registratieverplichting	222
3.5.2	De doorverwijzingsverplichting	223
3.5.3	Het voorafgaand onderzoek	224
3.5.4	Het onderzoek van de inhoudelijke uitzonderingsgronden	232
3.5.5	De beslissing over de aanvraag	250
3.5.6	De uitvoering van de beslissing	258
3.5.7	De vergoeding voor het recht van toegang	262
3.6	De beroepsprocedure in het kader van de federale openbaarheidswetgeving	266
3.6.1	Het georganiseerde administratieve beroep	266
3.6.2	Het jurisdictionele beroep	278
3.7	Specifieke commissies in het kader van de openbaarheidswetgeving	284
3.7.1	De Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling Openbaarheid van bestuur	284
3.7.2	De Federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie	291
3.8	Beroepsmogelijkheden van derden tegen de openbaarmaking van bestuursdocumenten of van milieu-informatie	298
3.8.1	De procedure bij de Raad van State	299
3.8.2	De procedure bij de burgerlijke rechter	299
3.8.3	De procedure bij de strafrechter	300
3.9	Het gebruik en de verspreiding van bestuursdocumenten verkregen op grond van de beide federale openbaarheidswetten of milieu-informatie	300
3.10	De relatie met andere openbaarheidsregels	302
3.10.1	Een halfslachtige interpretatieregel in de algemene openbaarheidswetten	302

3.10.2	De relatie met andere openbaarheidsregels en de wet van 5 augustus 2006	307
3.11	Opeenvolging van procedures	308
4.	De actieve openbaarheid in de federale openbaarheidswetten	308
4.1	Actieve openbaarheidsverplichtingen in de algemene federale openbaarheidswetten	309
4.1.1	De creatie van een instrumentarium voor het voeren van een informatiebeleid	309
4.1.2	De creatie van een wegwijsdocument	311
4.1.3	Vermelding van contactgegevens op de briefwisseling	312
4.1.4	Vermelding van de beroepsmogelijkheden op de betekening van een beslissing	312
4.1.5	Melding maken van het voorhanden zijn van een auteursrechtelijk beschermd werk	316
4.1.6	De actieve openbaarmaking van bestuursdocumenten	317
4.2	Actieve openbaarheidsverplichtingen in de wet van 5 augustus 2006	318
4.2.1	Specifieke actieve openbaarheidsverplichtingen in de wet van 5 augustus 2006	318
4.2.2	Algemene informatieverplichtingen overgenomen uit de wet van 11 april 1994	323
5.	Specifieke verplichtingen die gelden ten aanzien van milieu-informatie	324
5.1	Een kwaliteitsnorm voor milieu-informatie	324
5.2	Rapporteringsverplichtingen	324
6.	De toegang van het publiek tot geografische informatie en diensten	326
6.1	De uitgewerkte regeling inzake de toegang tot ruimtelijke informatie, de wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie en de wet hergebruik	327
6.2	Een specifiek begrippenkader en een eigen toepassingsgebied	328
6.2.1	Het toepassingsgebied van de wet	328
6.2.2	De begrippen toegelicht	330
6.3	De terbeschikkingstelling van en beperkingen aan de publieke toegang tot verzamelingen geografische gegevens en diensten met betrekking tot geografische gegevens	331
6.3.1	De terbeschikkingstelling aan het publiek van diensten via een dienstennetwerk	331
6.3.2	Onderscheid in beperkingen van de publieke toegang volgens de aard van de diensten	332
6.3.3	Materiële beperkingen voor de publieke toegang tot geografische informatie en diensten	334

## HOOFDSTUK 3.

### De openbaarheidsbepalingen in het Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018

	337
1. Situering	339
1.1 Van het decreet van 26 maart 2004...	339
1.2 ... naar het Vlaams bestuursdecreet van 7 december 2018	341
2. Doelstellingen en draagwijdte	341
2.1 De doelstellingen van het decreet	341
2.2 De draagwijdte van het decreet	343
3. De passieve openbaarheid van bestuur	350
3.1 Een zeer ruim personeel toepassingsgebied	351
3.1.1 De omschrijving van het personeel toepassingsgebied	351
3.1.2 Het begrippenkader verduidelijkt	356
3.2 Een ruim materieel toepassingsgebied	363
3.2.1 Het begrip 'bestuursdocument'	364
3.2.2 Het begrip 'milieu-informatie'	367
3.3 De inhoud van de toegekende rechten	371
3.3.1 Een recht van toegang tot bestuursdocumenten	371
3.3.2 Een correctierecht als accessoir recht	375
3.4 De begunstigde van het recht van toegang	377
3.4.1 Het principe: een recht van publieke toegang	377
3.4.2 De belangentoeegang voor informatie van persoonlijke aard	378
3.4.3 Een recht van persoonlijke toegang	383
3.5 Een recht waarvan de uitoefening is onderworpen aan een procedure en aan uitzonderingsgronden	384
3.5.1 De termijnbepaling	384
3.5.2 De aanvrager	384
3.5.3 De aanvraag	385
3.5.4 De behandeling van de aanvraag door een overheidsinstantie	391
3.5.5 De beslissing over de aanvraag	424
3.5.6 De uitvoering van de beslissing over de aanvraag	426
3.6 Een administratieve beroepsmogelijkheid	427
3.6.1 Het devolutive karakter van het georganiseerd administratief beroep	428
3.6.2 De beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur	429
3.6.3 De procedure in beroep	431
3.6.4 Een rapporteringsverplichting in hoofde van de beroepsinstantie	437
3.6.5 De openbaarmaking van de beslissing van de beroepsinstantie	437

3.7	De jurisdictionele beroepsmogelijkheden	438
3.8	Het gebruik en de verspreiding van de verkregen bestuursdocumenten	438
4.	De actieve openbaarheid van bestuur	439
4.1	Het toepassingsgebied van de communicatiebepalingen	441
4.2	De verplichting tot het uitwerken van een voorlichtingsbeleid	444
4.2.1	Het principe	444
4.2.2	Het voorwerp van de voorlichting	445
4.2.3	Kwaliteitsvereisten gesteld aan voorlichting	448
4.3	Een verbod om informatie openbaar te maken die onder de uitzonderingsgronden van de passieve openbaarheid van bestuur valt	448
4.4	De verplichting van het correct beheer van de informatie	449
4.5	Een kaderbepaling voor de verspreiding van milieu-informatie	449
4.6	De uitbouw van gezamenlijke gegevensbronnen met basisinformatie van de overheid	453
4.7	Informatievragen	454
4.8	Het 'burgerloket'	454
4.9	Het centraal consultatieplatform	457
4.10	Systematische publicatie van beslissingen van algemene aard van de Vlaamse Regering	458
4.11	Normen voor overheidscommunicatie	459
4.12	De verplichting tot het vermelden van de behandelende ambtenaar	460
4.13	De organisatie van het communicatiebeleid	461
4.13.1	De aanstelling van een communicatieverantwoordelijke	461
4.13.2	De taken van de communicatieverantwoordelijken	462
4.13.3	Een specifieke bevoegdheid van de communicatieambtenaren	462
4.13.4	De coördinatie en het vastleggen van de generieke aspecten door de Vlaamse Regering	463
5.	De verplichting tot het vermelden van de beroepsmogelijkheden	463
6.	De toegang van het publiek tot geografische informatie en diensten	467
6.1	De uitgewerkte regeling in het GDI-decreet voor de toegang tot geografische informatie en de regeling voor de toegang tot bestuursdocumenten in het bestuursdecreet	468
6.2	De centrale begrippen	469
6.3	De publieke toegangsregels tot het geoportaal	470
6.3.1	Toegang tot welke informatie en diensten?	470
6.3.2	Groepen van beperkingen	470
6.4	De vergoedingsregeling	474



## HOOFDSTUK 4.

### Openbaarheidsregelgeving op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

	477
1. Inleiding	479
1.1 Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de gemeenten gelegen in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest	480
1.1.1 De toegang tot milieu-informatie	480
1.1.2 De toegang tot bestuursdocumenten	482
1.2 De Gemeenschapscommissies	484
1.3 De toepasselijkheid van andere openbaarheidsregelgevingen	485
2. Het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 16 mei 2019 betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen	485
2.1 De aanzet	486
2.2 Uitgangspunten van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019	487
2.3 De doelstellingen van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019	488
2.4 Het personeel toepassingsgebied van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019	490
2.4.1 Het begrip 'bestuurlijke overheid' als centraal begrip voor de omschrijving van het personeel toepassingsgebied	490
2.4.2 De omschrijving van het personeel toepassingsgebied	490
2.5 De passieve openbaarheid van bestuur	492
2.5.1 De inhoud van het recht	492
2.5.2 Het materieel toepassingsgebied van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019	499
2.5.3 De begunstigde van het recht van toegang tot bestuursdocumenten en tot milieu-informatie	505
2.5.4 De aanvraagprocedure	511
2.5.5 De behandeling van de aanvraag door de betrokken bestuurlijke overheid	515
2.5.6 Het georganiseerd administratief beroep	535
2.5.7 Jurisdictionele beroepsprocedures	549
2.6 De actieve openbaarheid van bestuur	555
2.6.1 Algemene bepalingen	556
2.6.2 Specifieke bepalingen betreffende informatie over het milieu en de ruimtelijke ordening	564
2.7 De verhouding tussen de regels in het gezamenlijk decreet en ordonnantie en andere decretale en ordonnantie bepalingen	570
2.8 Een evaluatiebepaling	571

3.	De toegang van het publiek tot ruimtelijke informatie en diensten op grond van de GDI-ordonnantie	572
3.1	De uitgewerkte regeling over ruimtelijke informatie in de GDI-ordonnantie en de regeling voor de toegang tot bestuursdocumenten en milieu-informatie in het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019	572
3.2	Toepassingsgebied van de GDI-regeling	573
3.3	De centrale begrippen	575
3.4	De publieke toegangsregels tot het Brusselse portaal voor de verspreiding van ruimtelijke informatie	577
3.4.1	Publieke toegang tot verzamelingen van ruimtelijke INSPIRE-gegevens en tot diensten met betrekking tot deze gegevens	578
3.4.2	Opzoeking en publieke weergave van de verzamelingen van Brusselse ruimtelijke gegevens	580
	<b>Selectieve bibliografie</b>	583
1.	Algemeen	583
2.	Federale openbaarheidswetgeving	585
3.	Vlaamse openbaarheidsregeling	589
4.	Brusselse openbaarheidsregeling	591