

## Voorstellen voor hervorming van de federale openbaarheidsregelgeving

### VVJ-nota d.d. november '21

Met deze nota ijvert de Vlaamse Vereniging van Journalisten voor een performante openbaarheid van bestuur voor burgers en journalisten in het bijzonder. Voor journalisten is openbaarheid van bestuur een cruciale waarborg om hun maatschappelijke rol te kunnen spelen. Zonder openbaarheid van bestuur geen optimale beleving van andere grondrechten zoals de vrijheid van meningsuiting en de drukpersvrijheid.

Nochtans bevatten de federale en de Vlaamse openbaarheidsregeling allerlei hinderpalen die reële transparantie in de weg staan. De recentste journalistensurvey van de UGent en de VVJ<sup>1</sup> wees uit dat slechts 16 procent van de Vlaamse beroepsjournalisten gebruik maakt van de openbaarheidsregelgeving. Dat is heel wat minder dan in Nederland en de Scandinavische landen.

Het ongenoegen hangt onder meer samen met de complexiteit van de Belgische openbaarheidsregelgeving. In uitvoering van de bevoegdheidsverdelende regel in artikel 32 van de Belgische Grondwet heeft elk bestuursniveau een eigen procedure en administratief beroep uitgewerkt en nam het bepaalde (eigen) uitzonderingsgronden op in de uitvoeringsregelgeving. Daarbovenop voorzag de internationale regelgever in een kader inzake toegang tot milieu-informatie (het zogenaamde Verdrag van Aarhus en RL 2003/4/EG). Dat kreeg op federaal niveau uitvoering met de Wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie<sup>2</sup>. In Vlaanderen koos men ervoor om de betreffende bepalingen te integreren in het Bestuursdecreet.

In deze nota lijst de VVJ op wat er anders en beter kan, op regelgevend vlak, communicatief, qua vorming, ... De analyse werd gevoed door regelgevende kaders te vergelijken, aan de hand van de rechtspraak en rechtsleer, en door de leerrijke jaarverslagen van de beroepsorganen te bestuderen. Uiteraard was de journalistieke praktijkervaring met openbaarheid van bestuur richtinggevend.

In deel 1 ligt de focus op de federale uitvoeringswetgeving, meer bepaald de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur<sup>3</sup> en de Wet van 5 augustus 2006 betreffende de toegang van het publiek tot milieu-informatie. In deel 2 lijst de VVJ acties op die losstaan van het bestuursniveau.

---

<sup>1</sup> Zie <https://journalist.be/app/media/2019/04/NL-def.pdf>.

<sup>2</sup> Hierna: Wet van 5 augustus 2006.

<sup>3</sup> Hierna: Wet van 11 april 1994.

Deze nota spitst zich toe op passieve openbaarheid van bestuur. Passieve openbaarheid van bestuur gaat over de mogelijkheid voor burgers en journalisten om documenten in te zien, er uitleg over te krijgen of er een kopie van op te vragen. Dat neemt niet weg dat de overheid maximaal moet inzetten op actieve openbaarheid van bestuur.<sup>4</sup> In een ideale wereld communiceert de overheid zoveel mogelijk uit eigen beweging en is er geen openbaarheidsverzoek van een journalist of burger nodig.

Charlotte Michils, juridisch adviseur VVJ/AVBB

Pol Deltour, nationaal secretaris VVJ/AVBB

*Met dank aan*

Jo Baert, gewezen kamervoorzitter afdeling Wetgeving bij de Raad van State

Ruben Brugnera, journalist

Christoph Meeussen, journalist

Frankie Schram, professor aan het KU Leuven Instituut voor de Overheid (Faculteit Sociale Wetenschappen), secretaris bij de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten respectievelijk Federale Beroepscommissie

Steven Vanden Bussche, journalist

Martine Van Hecke (Test Aankoop)

Luc Vanheerentals, journalist

Lieven Van Imschoot, journalist

Peter Verhaeghe (stRaten-generaal)

Dirk Voorhoof, emeritus-hoogleraar mediarecht (UGent)

---

<sup>4</sup> Zie advies 2021-116 van de Commissie voor de toegang tot bestuursdocumenten (hierna: CTB) naar aanleiding van het door N-VA ingediende wetsvoorstel om de Wet van 11 april 1994 te wijzigen (*Parl. St. Kamer van Volksvertegenwoordigers*, DOC 552127/001). In het advies breekt de CTB een lans voor een robuust kader betreffende actieve openbaarmaking van bestuursdocumenten (zie vierde hoofdstuk).



## Deel 1

### Hervorming van de federale openbaarheidswetgeving

Deel 1 lijst de verbeterpunten op met betrekking tot de federale uitvoeringswetgeving en vertrekt daarbij vanuit de oudste en meest compacte wetgeving, met name de Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Bepaalde *issues* zijn *mutatis mutandis* ook van toepassing op de Wet van 5 augustus 2006 die de toegang tot milieu-informatie regelt. Tot slot wordt de integratie van beide wetten bepleit.

Verbeterpunten Wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur

#### 1. Het personeel toepassingsgebied zoals geregeld in artikel 1, lid 1 en lid 2, 1° van de Wet van 11 april 1994

- **(F1) Zorg voor een duidelijke en - conform artikel 32 van de Grondwet – ruime, niet-limitatieve, opsomming van de overheden** die onder het personeel toepassingsgebied vallen zoals dat gebeurt in artikel II.28 juncto artikel I.3 van het Bestuursdecreet. Maak duidelijk dat het gaat om een lijst met een niet-limitatief karakter om alle evoluties te capteren.

Momenteel wordt voor de invulling van het begrip 'administratieve overheid' in artikel 1, lid 2, 1° verwezen naar artikel 14 van de wetten op de Raad van State. Dat leidt tot onzekerheid omdat de rechtspraak in dit verband een hele evolutie heeft doorgemaakt en niet steeds eenduidig is.

- **(F2) Pak lacunes aan**

Bepaalde instellingen worden niet gevat door de Wet van 11 april 1994. Dat is het geval met meergemeentepolitiezones en hulpverleningszones. Openbaarheidsverzoeken aan die federale instellingen moeten nu gebeuren op basis van artikel 32 GW. Door gebrek aan een uitvoeringsregeling missen burgers in dit geval een duidelijke procedure en kunnen ze geen beroep doen op een administratieve beroepsprocedure.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Zie CTB-jaarverslag van 2020.

## 2. Procedure

- **(F3) Maak de procedure laagdrempeliger**

Nu moet een burger een verzoek indienen bij de 'bevoegde administratieve overheid'.<sup>6</sup> Indien de aangezochte overheid niet beschikt over het bestuursdocument, moet ze de burger daarover informeren en zeggen welke overheid het gevraagde document wel heeft.<sup>7</sup> Dat is op zich waardevol, maar nog beter zou zijn om de aangezochte overheid te verplichten het verzoek door te sturen naar de overheidsinstantie die het document vermoedelijk wel bezit<sup>8</sup>. De huidige regeling remedieert ook niet het probleem van de interne doorverwijzing. Als een burger de verkeerde dienst binnen een overheid aanzoekt, is deze laatste volgens de wet niet verplicht om de aanvrager door te verwijzen naar de juiste dienst binnen diezelfde overheid. Van een burger kan nochtans niet worden verwacht dat hij zicht heeft op de interne organisatie van de overheid. In navolging van de CTB<sup>9</sup> stelt ook de VVJ aldus voor om artikel 5, lid 2 uit te breiden met de verplichting om ook **intern door te verwijzen**.

**De beste oplossing** zou er echter in bestaan om een **algemeen loket** voor de burger in te richten waar **alle openbaarheidsverzoeken** voor **alle federale administratieve overheden** (inclusief 'milieu-instanties'<sup>10</sup>) toekomen om vervolgens te worden gedispacht naar de juiste federale administratieve overheid. Door een algemeen loket in te richten kunnen de mensen die het loket bevolken ter zake ervaring en expertise opbouwen wat de rechtszekerheid ten goede komt. Van belang is wel te specificeren dat dit dispatchen niet leidt tot opschorting (bovengrens) respectievelijk nodeloze verlenging (ondergrens) van de termijn waarbinnen de beslissing over de aanvraag ter kennis van de aanvrager moet zijn gebracht.

- **(F4) Digitaal beschikbaar is digitaal openbaren, maak gedigitaliseerde documenten doorzoekbaar**

Artikel 13 van de Wet van 5 augustus 2006 bepaalt dat milieu-informatie die digitaal beschikbaar is, in elektronische vorm wordt geopenbaard. Een goed principe dat bij voorkeur weerklank krijgt in de andere openbaarheidsregelingen. Wanneer de overheid analoge documenten digitaal ter beschikking stelt, is het bovendien van belang dat de overheid software gebruikt om documenten te scannen in een indeling die doorzoekbaar is.

---

<sup>6</sup> Artikel 5, lid 1 van de Wet van 11 april 1994.

<sup>7</sup> Artikel 5, lid 2 van de Wet van 11 april 1994.

<sup>8</sup> Dat is reeds het geval in de Vlaamse openbaarheidsregeling: zie artikel II.40, § 1, lid 2 van het Bestuursdecreet.

<sup>9</sup> Zie CTB-verslag van 2019.

<sup>10</sup> Zoals gedefinieerd in artikel 3, 1° van de Wet van 5 augustus 2006.

- **(F5) Overweeg een aparte regeling die een spoedprocedure voor journalisten invoert**  
Journalisten werken met krappe deadlines. Velen wobben niet, omdat de termijnen niet compatibel zijn met de journalistieke praktijk. Enerzijds is er de termijn die de aangezochte overheid heeft om te reageren, anderzijds is er de beroepstermijn. Beide termijnen kunnen dan ook nog eens worden verlengd. Overweeg daarom een spoedprocedure en maak wobben aantrekkelijker voor journalisten (en andere beroepsgroepen/burgers). Een minimumregeling zou erin kunnen bestaan dat de verzoeker zelf een termijn kan voorstellen zoals dat al bestaat voor openbaarheidsverzoeken om milieu-informatie.<sup>11</sup>

### 3. Weigeringsgronden

Tegen de wil van de grondwetgever in<sup>12</sup> bevat de Wet van 11 april 1994 diverse (4) zogenaamd absolute weigeringsgronden.<sup>13</sup> Hoewel 'absoluut' inhoudt dat er voor deze uitzonderingsgronden geen afweging moet gebeuren, blijken deze toch een relatief kantje hebben.<sup>14</sup> Zo dient in het geval van het geheim van de beraadslagingen van de federale regering of van andere federale verantwoordelijke overheden bijvoorbeeld te worden nagegaan in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft.<sup>15</sup> Voorafgaand aan de verplichte afwijzing gebeurt er met andere woorden een beoordeling *in concreto*.<sup>16</sup> Absoluut blijkt dus toch niet zo absoluut te zijn. Spraakverwarring alom dus. Ten zeerste aanbevolen is het om enkel relatieve weigeringsgronden te weerhouden in de regelgeving en komaf te maken met de zogenaamde absolute. Naast deze algemene problematiek worden hieronder ook nog enkele problemen met betrekking tot specifieke – op dit moment nog 'absolute' - weigeringsgronden aangekaart.

---

<sup>11</sup> Artikel 21, § 1 van de Wet van 5 augustus 2006; artikel II.40, § 4 van het Bestuursdecreet.

<sup>12</sup> Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 839/1, 5. "De uitzonderingsgronden zijn relatief. Dit houdt in dat telkens in concreto het belang van de openbaarmaking moet worden afgewogen tegen het belang beschermd door een uitzonderingsgrond.". Zie eveneens arrest nr. 43/2020 van 12 maart 2020 van het Grondwettelijk Hof, B.39.8 en B.40.2. Ook uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) volgt dat beperkingen of uitzonderingen op de openbaarheid enkel als relatieve uitzonderingsgronden kunnen gelden die, binnen het kader van artikel 10, § 2 EVRM, moeten verantwoord worden als pertinent, proportioneel en nodig in een democratische samenleving (zie D. VOORHOOF, "Recht op expressievrijheid en wobben door journalisten, ngo's en bloggers", Auteurs & Media 2016, 220).

<sup>13</sup> Artikel 6, § 2 van de Wet van 11 april 1994.

<sup>14</sup> F. SCHRAM, "Uitzonderingen op openbaarheid van bestuur", NJW 2005, 580.

<sup>15</sup> Parl. St. Kamer 1992-93, nr. 1112/1, 16.

<sup>16</sup> Toch gaat de toetsing bij absolute weigeringsgronden niet zo ver als bij relatieve weigeringsgronden waarbij er een echte belangenafweging plaatsvindt, met name tussen het openbaarheidsbelang en het beschermde belang.

### 3.1 Huidige absolute weigeringsgronden: verplichte afwijzing (na beoordeling en afweging in concreto)

- **(F6) Privacy** (artikel 6, § 2, 1° van de Wet van 11 april 1994)  
Respect voor de persoonlijke levenssfeer is – net als het openbaarheidsrecht - een grondrecht. Het ene grondrecht staat niet boven het ander, er moet met andere woorden altijd een afweging gebeuren (en niet louter een beoordeling *in concreto*). Dat het privacyrecht niet a priori en absoluut primeert op het openbaarheidsrecht, blijkt ook uit de rechtspraak van het EHRM. Dat geldt des te meer wanneer de overheidsinformatie wordt opgevraagd (door journalisten of NGO's) om belangrijke maatschappelijke problemen onder de publieke aandacht te brengen.<sup>17</sup> Bescherming van de persoonlijke levenssfeer onderbrengen bij de absolute weigeringsgronden getuigt dan ook van een radicale privacyvisie die niet strookt met het nationale en Europese kader.<sup>18</sup>
- **(F7) Beroepsgeheim** (artikel 6, § 2, 2° van de Wet van 11 april 1994)  
In de praktijk wordt deze weigeringsgrond te ruim geïnterpreteerd. Om die reden is het nuttig te specificeren dat het beroepsgeheim slechts betrekking heeft op gevoelige informatie die beschermenswaardig is en dus niet op alle informatie. Tegelijk is het nuttig te verduidelijken dat het beroepsgeheim slechts geldt voor de persoon die een bepaald beroep / functie uitoefent, en niet voor de overheid. In de praktijk wordt die weigeringsgrond al te vaak opgerekt naar de volledige instelling die een beroep deed op zo'n persoon.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> EHRM 8 november 2016, nr. 18030/11, Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije.

<sup>18</sup> Zie ook [de Algemene Verordening Gegevensbescherming](#), artikel 85 alsook de [Wet van 30 juli 2018](#), artikel 24.

<sup>19</sup> Zie ook Wetsvoorstel tot wijziging van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur wat het beroepsgeheim betreft (ingediend door de dames Zakia Khattabi en Freya Piryns): [5-2100/1 \(senate.be\)](#)

- **(F8) Beschermden belangen** door de wet van 11 december 1998 betreffende de **classificatie, de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen** (artikel 6, § 2, 4° van de Wet van 11 april 1994)  
Artikel 26, § 1 van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen, veiligheidsattesten en veiligheidsadviezen stelt dat de Wet van 11 april 1994 niet van toepassing is op bestuursdocumenten die geclassificeerd zijn. Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 2013-169 over het Waalse decreet van 30 maart 1995<sup>20</sup> vraagtekens geplaatst bij het feit dat een wetgever dergelijke bestuursdocumenten volledig en op algemene wijze onttrekt aan de openbaarheid. In 2010 verankerde de wetgever de beschermde belangen inzake classificatie als absolute weigeringsgrond in de Wet van 11 april 1994. Artikel 26, § 1 van de wet van 11 december 1998 bleef echter ook na het arrest van het Grondwettelijk Hof onverkort behouden. De CTB<sup>21</sup> laat in haar jaarverslag van 2016 verstaan dat het absolute karakter van de weigeringsgrond niet in lijn is met de wens van de grondwetgever om van openbaarheid de regel te maken en uitzonderingen restrictief te interpreteren. In het verlengde daarvan pleit ze net als de VVJ voor algemene declassificeringsregels zoals dat reeds het geval is in de buurlanden. In 2019 pakt Groen en Ecolo uit met een wetsvoorstel dienaangaande<sup>22</sup> maar uiteindelijk gebeurde hier niks mee. Op een eigen declassificeringsbeleid van enkele overheidsdiensten na is er dus nog altijd geen algemene regeling.

### 3.2 Huidige relatieve weigeringsgronden: facultatieve afwijzing (na belangenafweging)

- **(F9) Niet af of onvolledig** (artikel 6, § 3, 1° van de Wet van 11 april 1994)<sup>23</sup>  
Een federale administratieve overheid kan een openbaarheidsverzoek afwijzen wanneer het verzoek betrekking heeft op een bestuursdocument dat niet af of onvolledig is en tot misvatting aanleiding kan geven.<sup>24</sup> De VVJ pleit ervoor dat de aangezochte overheid in haar motivering verplicht aangeeft binnen welke termijn het betreffende document normaal af of volledig zal zijn en welke overheid daarvoor verantwoordelijk is.<sup>25</sup> Op die manier wordt verhinderd dat deze weigeringsgrond gratis wordt ingeroepen en heeft de aanvrager een perspectief.

---

<sup>20</sup> [Décret relatif à la publicité de l'Administration \(wallonie.be\)](#).

<sup>21</sup> Hierna: CTB.

<sup>22</sup> Wetsvoorstel tot invoering van een algemene declassificatieregeling voor geclassificeerde stukken (Parl. St. 2017-18, DOC 54 3065/001).

<sup>23</sup> Zie ook CTB-advies 2018-105: [Microsoft Word - Advies CTB-2018-adviesuiteigenbeweging 2 \(fgov.be\)](#).

<sup>24</sup> Uiteraard moet dit *in concreto* en pertinent worden gemotiveerd.

<sup>25</sup> Deze verplichting is reeds voorhanden in het Bestuursdecreet (zie artikel II.46, tweede lid).

- **(F10) Geen onbestaande of nieuw te creëren documenten**  
Volgens de CTB-adviespraktijk<sup>26</sup> kan van de overheid niet worden verwacht dat ze een nieuw bestuursdocument maakt naar aanleiding van een openbaarheidsverzoek. Een openbaarheidsverzoek kan met andere woorden enkel van toepassing zijn op *bestaande bestuursdocumenten* (lees, gelet op artikel 1, tweede lid, 3° van de Wet van 11 april 1994: "informatie, in welke vorm ook, waarover de overheid beschikt"). Ook het recht op toegang tot overheidsinformatie op grond van artikel 10 EVRM is volgens het EHRM afhankelijk van het feit of die informatie 'ready and available' is,<sup>27</sup> maar dat betekent niet dat van de betrokken overheidsinstantie geen enkele inspanning kan worden gevraagd. Slechts wanneer met het verzamelen van de gevraagde informatie *een aanzienlijke hoeveelheid werk* gemoeid is, is de overheid niet verplicht informatie op verzoek te verzamelen.<sup>28</sup> De praktijk wijst echter uit dat overheden deze weigeringsgrond heel snel invoeren. Dat is onder meer het geval wanneer journalisten vragen om bepaalde informatie uit een databank te exporteren. Nochtans heeft de CTB eerder geadviseerd dat de redactie van een bestuursdocument aan de hand van bestaande informatie uit een databank niet de creatie van een document inhoudt.<sup>29</sup> Het is aldus aangewezen om de wetgeving aan te passen aan bovenvermelde EHRM-rechtspraak en CTB-adviezen.
- **(F11) Kennelijk te vaag geformuleerd** (artikel 6, § 3, 4° van de Wet van 11 april 1994)  
Pleidooi om deze facultatieve weigeringsgrond te formuleren zoals in artikel 22, § 2 van de Wet van 5 augustus 2006 en in artikel II.42 van het Bestuursdecreet. Op die manier krijgt de aangezochte overheid de plicht om het verzoek te helpen verfijnen.  
Om uit te maken of een verzoek kennelijk te vaag geformuleerd is, suggereert de CTB ook om te vertrekken vanuit een ambtenaar die voldoende vertrouwd is met de materie. Als deze dan redelijkerwijze niet weet of kan uitmaken tot welke bestuursdocumenten de aanvrager precies toegang wenst te krijgen, is de kwalificatie 'kennelijk onredelijk' aannemelijk.<sup>30</sup>

---

<sup>26</sup> Zie onder meer CTB 95/102, 96/2, 2010-59 en 2016-28.

<sup>27</sup> EHRM 8 november 2016, Magyar Helsinki Bizottság/Hongarije, § 169.

<sup>28</sup> EHRM 7 februari 2017, Bubon/Russia, § 45: "The Court further recalls that Article 10 of the Convention does not impose an obligation to collect information upon the applicant's request, *particularly when, as in the present case, a considerable amount of work is involved.*"

<sup>29</sup> CTB-advies 2020-29: "La Commission tient tout d'abord à signaler que le droit d'accès aux documents administratifs n'est d'application que dans la mesure où le document administratif demandé existe. Le SPF Intérieur n'est aucunement dans l'obligation, sur la base de la loi du 11 avril 1994, de rédiger un document reprenant les agents de l'Office des Étrangers avec leur nom, numéro de téléphone, fonction et adresse e-mail. La Commission souhaite attirer l'attention sur le fait que, lorsque ces informations sont présentes dans une banque de données et qu'une liste peut être facilement générée sur la base de celle-ci, le SPF Intérieur est tenu de le faire."

<sup>30</sup> Zie CTB-jaarverslag van 2020.



- **(F12) Auteursrechtelijk beschermd** (artikel 9 van de Wet van 11 april 1994)  
Artikel 9, lid 1 van de Wet van 11 april 1994 bepaalt dat er voor inzage of uitleg geen toestemming van de auteur is vereist wanneer het openbaarheidsverzoek betrekking heeft op een auteursrechtelijk beschermd bestuursdocument. Dat ligt anders wanneer er een afschrift wordt gevraagd: in dat geval is de toestemming van de auteur wel vereist. De praktijk wijst uit dat er een probleem rijst wanneer het openbaarheidsverzoek betrekking heeft op auteursrechtelijk beschermde bouwplannen<sup>31</sup> in het kader van een vergunningsaanvraag. Deze nota wil het specifiek hebben over vergunningsaanvragen met de overheid als bouwheer/opdrachtgever. In principe rust er op officiële akten van de overheid geen auteursrecht.<sup>32</sup> Bouwplannen gerealiseerd door derden in opdracht van de overheid vallen echter niet onder die bepaling, waardoor de verzoeker zonder toestemming van de auteur geen afschrift kan krijgen. Eigenlijk is dat geen optie. Voor bouwplannen gerealiseerd in opdracht van de overheid zou het auteursrecht op de bouwplannen contractueel moeten worden overgedragen aan de overheid waardoor de openbaarheidsverzoeker ook zonder toestemming van de auteur een afschrift van de bouwplannen kan verkrijgen.<sup>33</sup>

### 3.3 Modaliteit: gedeeltelijke openbaarmaking

- **(F13) Gedeeltelijke openbaarmaking** (artikel 6, § 4 van de Wet van 11 april 1994)  
Artikel 6, § 4 van de Wet van 11 april 1994 bepaalt dat wanneer een deel van het bestuursdocument aan de openbaarheid moet of mag worden onttrokken, de toegang wordt beperkt tot het overige deel. In navolging van een reviewer roept de VVJ op om ter zake richtlijnen uit te werken die houvast kunnen bieden aan de ambtenaar die het gevraagde bestuursdocument moet verwerken. Idealiter worden er richtlijnen uitgewerkt met betrekking tot elke weigeringsgrond.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> Er zijn ook bouwplannen die geen auteursrechtelijke bescherming krijgen. Dat is met name het geval wanneer niet aan het vereiste van originaliteit is voldaan. Zie ook RvS 29 maart 2018, nr. 241.161.

<sup>32</sup> Artikel XI.172, § 2 WER.

<sup>33</sup> Dat sluit ook aan bij het antwoord van de bevoegde Vlaamse minister Zuhail Demir op parlementaire vragen in het Vlaams Parlement: [Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie dinsdag 1 juni 2021, 13.00u | Vlaams Parlement](#). In haar antwoord pleit de minister voor digitale inzage en dit niet louter tijdens de inzageperiode die in het Omgevingsdecreet is voorzien, maar ook erna in het kader van openbaarheid van bestuur.

<sup>34</sup> Tot inspiratie strekken alvast de richtlijnen van The Center for Global Development Commercial Transparency die leren hoe een afweging te maken tussen commerciële belangen en openbaarheid van bestuur. Meer informatie: [The Principles on Commercial Transparency in Public Contracts \(cgdev.org\)](#).

## 4. Het beroep

### 4.1 Samenstelling van de CTB

- **(F14) Wettelijke verankering onafhankelijkheid CTB<sup>35</sup>**

Naar analogie met artikel 34 van de Wet van 5 augustus 2006 is het aangewezen een derde, vierde en vijfde lid onder § 1 van artikel 8 in te voegen, teneinde de onafhankelijkheid van de CTB voor de toegang tot bestuursdocumenten te verankeren:

*(nieuw lid 3)* De CTB oefent haar taak volledig onafhankelijk en neutraal uit. Bij de behandeling van de beroepen mag ze geen instructies ontvangen.

*(nieuw lid 4)* Wanneer een beslissing van de CTB in rechte wordt betwist, kan de CTB een advocaat aanstellen om haar verdediging waar te nemen.<sup>36</sup>

*(nieuw lid 5)* De leden van de CTB kunnen niet persoonlijk aansprakelijk worden gesteld door belanghebbenden bij een beslissing van deze CTB.<sup>37</sup>

### 4.2 Het gelijktijdigheidsvereiste en het adviserende karakter van de CTB

- **(F15) Schaf het gelijktijdigheidsvereiste van het verzoek om advies af**

Huidig § 2 van artikel 8 van de Wet van 11 april 1994 vereist dat wie moeilijkheden ondervindt om een bestuursdocument te raadplegen, een verzoek tot heroverweging moet richten tot de betrokken federale administratieve overheid. Terzelfdertijd moet hij ook de CTB verzoeken een advies uit te brengen. Dat laatste vereiste speelt de verzoeker echter parten. De CTB stelt met name vast dat de voornaamste reden waarom adviesaanvragen niet ontvankelijk worden verklaard, de nietgelijktijdigheid van het verzoek tot heroverweging en van het verzoek om advies is. In navolging van het decreet van 22 december 1994 'relative à la publicité de l'administration' van de Franse Gemeenschap, stelt de CTB voor dat de aanvrager alleen een adviesverzoek moet indienen bij haar en dat zij vervolgens de administratieve overheid op de hoogte brengt en uitnodigt om haar standpunt onmiddellijk kenbaar te maken.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> Samen te lezen met de eis om van de CTB een beslissingsorgaan te maken.

<sup>36</sup> Dit geldt uiteraard voor zover de CTB beslissingsbevoegdheid verwerft. Zie ook 4.2.

<sup>37</sup> Idem.

<sup>38</sup> Zie CTB-jaarverslag van 2011.

- **(F16) Maak van de CTB een beslissingsorgaan<sup>39</sup>**

Fundamenteler dan bovenstaande suggestie en volgens de VvJ essentieel zou het zijn om van de CTB een beslissingsorgaan te maken. Dat is met name al zo voor de federale Beroepscommissie voor de toegang tot milieu-informatie<sup>40</sup> en voor de Vlaamse beroepsinstantie. Nu dient de verzoeker tegen een nieuwe beslissing (tot afwijzing) beroep in te stellen bij de Raad van State.<sup>41</sup> Dat is duur en tijdsintensief. Bovendien heeft de verzoeker – ook in geval van een vernietiging van de weigeringsbeslissing - de overheidsinformatie nog niet in handen.<sup>42</sup> Opgelet, beslissingsbevoegdheid van de Commissie moet gepaard gaan met een gevoelige uitbreiding van het personeelskader. Beslissingsbevoegdheid zorgt immers voor een verhoging van de werklast (zowel in het kader van beslissingen als in het kader van een eventueel juridische beroep).

#### 4.3 Procedures<sup>43</sup>

- **(F17) Maak het vergaren van stukken efficiënter**

In tal van jaarverslagen merkt de CTB op veel tijd te verliezen met het verzamelen van de nodige informatie om een advies te kunnen uitbrengen. Vaker zorgt dit ervoor dat ze geen advies meer kan uitbrengen binnen de wettelijk vastgelegde termijn. Om die reden lijkt het aangewezen dat de aanvrager de CTB naast een uitdrukkelijk verzoek om advies, ook volgende stukken bezorgt: een kopie van de oorspronkelijke aanvraag, van de reactie van de betrokken federale administratieve overheid, van het verzoek tot heroverweging en eventueel alle andere gevoerde communicatie tussen de aanvrager en de betrokken federale administratieve overheid die op het verzoek om toegang betrekking heeft.<sup>44</sup>

- **(F18) Overweeg een aparte regeling die UDN-beroep voor journalisten invoert**

Journalisten werken met krappe deadlines. Velen wobbelen niet, omdat de termijnen niet compatibel zijn met de journalistieke praktijk. Enerzijds is er de termijn die de aangezochte overheid heeft om te reageren, anderzijds is er de beroepstermijn. Beide termijnen kunnen dan ook nog eens worden verlengd. Voer daarom een *fast track*-procedure in voor journalistieke doeleinden of mits pertinente motivering van hoogdringendheid in hoofde van de aanvrager en maak wobbelen aantrekkelijker voor journalisten (en andere mogelijke belanghebbenden).

---

<sup>39</sup> Samen te lezen met de eis inzake garanties voor onafhankelijkheid van de CTB.

<sup>40</sup> Hierna: CTM.

<sup>41</sup> Artikel 8, § 2, laatste lid van de Wet van 11 april 1994.

<sup>42</sup> Zie ook [Liefst geen pottenkijkers? - Dirk Voorhoof | VRT NWS: nieuws](#).

<sup>43</sup> Denkspoor. Wobben is een technische klus, steeds meer journalisten winnen juridisch advies in. Overweeg daarom de terugbetaling van een forfaitaire tegemoetkoming in de kosten en erelonen van de advocaat van de in het gelijk gestelde partij.

<sup>44</sup> Zie onder meer CTB-jaarverslag van 2020.



## 5. Eén federale uitvoeringsregeling voor de toegang tot alle informatie, inclusief milieu-informatie

- **(F19) Eén federale uitvoeringsregeling voor de toegang tot alle informatie, inclusief milieu-informatie**

Het Bestuursdecreet in Vlaanderen regelt de openbaarheid van zowel milieu- als andere informatie. Op die manier wordt er geen onderscheid gemaakt voor milieu- en andere informatie voor wat betreft procedures en beroep. Een dergelijk geïntegreerd systeem levert enkel voordelen op, zowel voor de burger als voor de overheid. Het zorgt voor eenvoud en voorspelbaarheid. Pleidooi aldus om - conform het verdrag van Aarhus en RL 2003/4/EG - ook op federaal niveau de uitvoeringswetgeving (Wet van 11 april 1994 en Wet van 5 augustus 2006) te integreren en te komen tot een uniform systeem van procedures en beroep. Een voorafgaandelijk advies van de eengemaakte commissie over wetgevende initiatieven met betrekking tot openbaarheid van bestuur is dan een absolute must.

## Deel 2

### Communicatie en training

#### 1. Communicatie

##### *1.1 Zorg voor een duidelijke, aantrekkelijk vormgegeven website met hands-on informatie over wobben*

Naast een performanter openbaarheidskader moet de overheid burgers en journalisten warm maken voor de wob. Wobben is nog te veel een technisch gegeven. Bovendien is het voor velen onbekend terrein.

Zorg daarom voor een duidelijke, aantrekkelijk vormgegeven website met *hands-on* informatie over wobben. Beide websites, de federale en de Vlaamse, bevatten goede elementen maar staan nog onvoldoende ten dienste van de burger. Communiceer laagdrempelig over het openbaarheidsprincipe, geef voorbeelden. Andere *musts* zijn...

- Maak de info toegankelijk via een sprekende url en promoot deze *as such* naar de burger toe.
- Maak het toepassingsgebied zo concreet mogelijk: welke overheden, welke informatie.
- Lijst de proceduregels op zonder te technisch te worden.
- Leg uit hoe men in beroep kan gaan als het verzoek geweigerd wordt en wat de spelregels zijn.
- Stel sjablonen ter beschikking (voor een verzoek in eerste aanleg, voor de beroepsprocedure).

##### *1.2 Maak van databases met uitspraken van de CTB/CTM een krachtige tool voor onderzoek en beleid*

Enkele suggesties:

- Geef alle beslissingen van de openbaarheidsinstanties vrij als pdf en zorg dat al die beslissingen met één druk op de knop kunnen worden gedownload.
- Maak ook alle adviezen beschikbaar: op de federale website zijn momenteel enkel de CTB-adviezen vanaf 2009 beschikbaar.
- Maak een ruime zoekfunctie<sup>45</sup> op trefwoord in de federale databases mogelijk. Momenteel kan je op de federale website enkel zoeken op onderwerp.

---

<sup>45</sup> Onder andere op trefwoord, overheid, datum, weigeringsgrond ...



- Laat elke beslissing voorafgaan door een korte samenvatting van de beslissing, samen met enkele trefwoorden in een overzichtslijst (per jaar).

1.3 Organiseer regelmatig campagnes ter bevordering van de (kennis over) openbaarheid van bestuur, en schenk aandacht aan de jaarlijkse *International right to know day* (UNESCO)

## **2. Praktijkgerichte training over wobben**

Onderricht overheden over de *ins & outs* van openbaarheid van bestuur en stimuleer een cultuuromslag. Openbaarheid is de regel, ook in de praktijk.