

DE VLAAMSE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, CULTUUR, DIGITALISERING, FACILITAIR
MANAGEMENT

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE, HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: - Ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft specifieke regelingen voor de toegang tot bestuursdocumenten
- Definitieve goedkeuring

Samenvatting

Met dit voorontwerp van decreet wordt in het hoofdstuk “toegang tot bestuursdocumenten” van het Bestuursdecreet, uitdrukkelijk vastgelegd dat wettelijke bepalingen van andere overheden, die specifieke toegangsbeperkingen opleggen voor specifieke bestuursdocumenten die tot hun materiële bevoegdheid behoren, moeten gerespecteerd worden door de Vlaamse en lokale overheidsinstanties, en vice versa.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD

Beleidsdomein: Kanselarij, Bestuur, Buitenlandse Zaken en Justitie

Beleidsveld: Ondersteuning Vlaamse Regering

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

- Het voorontwerp werd aangepast aan het **wetgevingstechnisch en taalkundig advies** nr. 2023/394 van 4 oktober 2023.
- Het voorontwerp werd **princieel goedgekeurd** door de Vlaamse Regering op 13 oktober 2023 (VR 20231310.Doc. 1313)
- Het voorontwerp werd voorgelegd aan de **SERV**. De SERV gaf advies op 30 oktober 2023.

De SERV vraagt:

- om in de memorie van toelichting aan te geven welke bestaande openbaarheidsregels een beperktere vorm van toegang verlenen dan het bestuursdecreet
- om te evalueren of die strengere bepalingen nog verantwoord zijn
- om verdere stappen te zetten naar een gebruiksgerichte en toegankelijke regeling voor de toegang tot bestuursdocumenten.

Naar aanleiding van de eerste opmerking werd punt A van de memorie van toelichting aangevuld met enkele voorbeelden van wettelijke voorschriften die de toegang tot bepaalde informatie reglementeren.

De opgesomde voorschriften hebben vooral betrekking op documenten waarvan de openbaarmaking afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen of die informatie van persoonlijke aard bevatten en die dus alleen toegankelijk zijn voor belanghebbenden.

Aangezien het hier om federale regelingen gaat, is de federale overheid verantwoordelijk voor de evaluatie ervan.

Met betrekking tot de vraag naar een uniek loket om toegang tot bestuursdocumenten aan te vragen:

Vanwege de dwingende antwoordtermijnen bij het behandelen van openbaarheidsaanvragen, is er voor geopteerd om aanvraag niet via centraal contactpunt te laten verlopen: de termijn zou dan ingaan op moment dat aanvraag centraal contactpunt bereikt. Specifiek voor openbaarheid is ook dat document aan elke instantie kan opgevraagd worden die het document bezit: dus niet noodzakelijk instantie die het document opgemaakt heeft.

De bestaande bepalingen verhinderen niet dat via een uniek loket gewerkt wordt. Belangrijk is wel dat de aanvraag asap terecht komt bij de instantie die het bestuursdocument bezit.

- Het voorontwerp werd voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de **Raad van State**. De Raad van State gaf advies 74.844/3 op 10 januari 2024.

Bij het voorontwerp dat aan de Raad van State werd voorgelegd merkte de Raad van State op dat in het bestuursdecreet niet kan bepaald worden dat de Vlaamse overheidsinstanties specifieke voorschriften voor het aanvragen van toegang tot bestuursdocumenten die bij wet zijn opgelegd, moeten respecteren. De federale wetgever mag volgens de Raad van State wel voorzien in uitzonderingen op de openbaarheid die ook gelden voor de in artikel II.28, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vermelde overheidsinstanties, voor zover die uitzonderingen tot de federale bevoegdheid behoren, maar is niet bevoegd om ten aanzien van die instanties de procedure tot inzage te regelen of de vereisten te bepalen waaraan een aanvraag tot inzage moet voldoen.

Dat was ook niet de strekking van het voorontwerp. Om eventuele onduidelijkheid daarover uit te sluiten is het ontwerp en de memorie aangepast: de bepaling werd ingeschreven in artikel II.39 ipv in artikel II.31 en werd geherformuleerd.

2. INHOUD

Situering

Artikel 32 van de Grondwet bepaalt dat iedereen het recht heeft elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.

De wetgevers van de verschillende overheden hebben, ter uitvoering van deze bepaling, “generieke” uitzonderingen geformuleerd op het principe van openbaarheid van bestuursdocumenten. In bepaalde gevallen hebben die wetgevers het ook nodig geacht regels te voorzien voor de toegang tot specifieke informatie, die op basis van de uitzonderingsgronden niet openbaar mogen gemaakt worden aan het brede publiek, maar wel toegankelijk moeten zijn voor bepaalde personen of instanties en in specifieke situaties.

Dikwijls gaat het daarbij om het regelen van de toegang tot individuele gegevens in databanken van de overheid (bevolkingsregister, kadaster, strafregister, ...), maar het kan bijvoorbeeld ook gaan om voorschriften die opgelegd zijn in het algemeen belang of in het belang van de openbare orde (bijvoorbeeld om het geheim van het onderzoek te beschermen). Ook de inzagemogelijkheden in het gerechtelijk of strafrechtelijk dossier zijn wettelijk geregeld.

Als bij wettelijke bepaling vastgelegd wordt welke instantie kan beslissen over de toegang tot bepaalde documenten, impliceert dat dat de informatie niet door andere overheidsinstanties kan openbaar gemaakt worden, ook al bezitten zij die informatie in het kader van hun eigen overheidstaak.

Als de wet de toegang tot bepaalde documenten beperkt tot bepaalde personen of instanties, moeten andere overheidsinstanties die voorschriften respecteren bij het beoordelen van openbaarheidsaanvragen.

Het spreekt vanzelf dat de wettelijke en decretale voorschriften voor het beperken van toegang tot bestuursdocumenten zelf ook conform artikel 32 van de Grondwet moeten zijn: ze mogen het principe van openbaarheid niet inperken zonder dat dat noodzakelijk is om andere gerechtvaardigde belangen te beschermen.

De beroepsinstantie openbaarheid van bestuur heeft in verschillende uitspraken bevestigd dat het bestuursdecreet (en eerder het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur) regelgeving die beperkingen bevat voor het openbaar maken van bestuursdocumenten, onverlet laat, en dat de instanties, vermeld in artikel II.28, §1, van het Bestuursdecreet, verplicht zijn die regelgeving te eerbiedigen bij het nemen van beslissingen over openbaarmaking.

Het is m.a.w. niet de bedoeling dat bestaande dwingende wettelijke bepalingen die het recht op het verkrijgen van inzage in of afschrift van bestuursdocumenten regelen, omzeild worden via de regelgeving openbaarheid van bestuur.

Om te expliciteren dat ook specifieke wettelijke bepalingen moeten gerespecteerd worden door overheidsinstanties bij het beoordelen van een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten, wordt artikel II.39 nu aangepast.

De nieuwe bepaling heeft tot doel meer rechtszekerheid te scheppen over de toepassing van artikel II.39.

Zo is het de bedoeling van de verduidelijking dat inzage in de verslaggeving en de rapporten van de justitiehuis en van het Vlaams Centrum Elektronisch Toezicht, inclusief bijlagen, niet kunnen bekomen worden via aanvraag bij voornoemde instanties met toepassing van artikel II.40 van het Bestuursdecreet, maar alleen met naleving van de voorschriften die de daartoe bevoegde overheid (in casu de federale wetgever) heeft vastgesteld voor inzage in het gerechtelijk of strafrechtelijk dossier. Die verslaggeving en rapporten worden immers opgemaakt in opdracht van een gerechtelijke overheid en zijn bestemd om in een gerechtelijk of strafrechtelijk dossier opgenomen te worden.

Een ander voorbeeld is de aanvraag van een uittreksel uit het bevolkingsregister of het vreemdelingenregister: dat kan alleen aangevraagd worden bij de gemeente waar de persoon in

kwestie is ingeschreven en alleen door die persoon zelf of door andere personen of instanties in de gevallen waarin dat door of krachtens de wet is voorgeschreven of toegestaan (cf. [artikel 2 wet 19 juli 1991 betreffende bevolkingsregisters](#) en [KB 16 juli 1992 betreffende het recht op toegang bevolkingsregisters](#))

Afschriften van deze uittreksels kunnen dus niet, met toepassing van artikel II.40 van het Bestuursdecreet, worden opgevraagd bij instanties van de Vlaamse overheid die het in hun bezit hebben in het kader van een wettelijk of decretaal vastgelegde procedure, ook niet door de personen in kwestie zelf.

Gelijkaardige beperkingen gelden bijvoorbeeld ook voor uittreksels uit de niet-publieke kadastrale informatie (cf. art. 504 WIB en art 35 e.v. [KB 30 juli 2018](#)).

In veel gevallen gaat het dus om bepalingen die ertoe strekken een evenwicht vast te leggen tussen het grondwettelijk recht op openbaarheid en het grondwettelijk recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer of andere belangrijke principes.

Toelichting bij de inhoud

Zoals vermeld in rubriek 1, is de tekst van het ontwerp van decreet, zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 13 oktober, herschreven naar aanleiding van het advies van de Raad van State: om onduidelijkheid over de strekking van het ontwerp te vermijden, is er voor geopteerd om de regeling in te schrijven in artikel II.39 van het bestuursdecreet i.p.v. in artikel II.31, en is de regeling geformuleerd als het spiegelbeeld van het bestaande artikel II.39, derde lid:

Artikel II.39, tweede lid, van het Bestuursdecreet bevat het principe dat, naast de uitzonderingsgronden die door de Vlaamse decreetgever zijn vastgelegd, ook nog de uitzonderingsgronden gelden die niet tot de materiële bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever behoren en in regelgeving van de federale overheid of van andere deelstaten zijn opgenomen.

Artikel II.39, derde lid, is het corollarium van deze bepaling en bepaalt dat de instanties van andere overheden de uitzonderingen die de Vlaamse decreetgever voorziet binnen zijn materiële bevoegdheden, dienen na te leven.

Artikel 32 van de Grondwet wordt immers (o.a. door de Raad van State) steeds in die zin geïnterpreteerd dat het ieder van de onderscheiden wetgevers toekomt, binnen zijn materiële bevoegdheid, uitzonderingsgronden te bepalen die gelden voor alle administratieve overheden, dus ook voor andere administratieve overheden dan die welke onder de bevoegdheid van de betrokken wetgever vallen.

Artikel II.39, tweede lid, wordt nu geherformuleerd in die zin dat de Vlaamse en lokale overheidsinstanties, niet alleen de wettelijke uitzonderingen van andere overheden moeten respecteren, maar ook de wettelijke regelingen die de toegang tot specifieke, door uitzonderingen beschermde bestuursdocumenten, regelen.

De nieuwe formulering sluit trouwens exacter aan bij de formulering van het derde lid, zodat beide bepalingen helemaal mekaar's spiegelbeeld zijn.

Om dezelfde reden worden in het derde lid van artikel II.39 de woorden "vermeld in deze afdeling" vervangen door de woorden "bepaald door de Vlaamse overheid": ook andere Vlaamse decreten dan het bestuursdecreet kunnen regels bevatten voor het uitoefenen van het recht op toegang van specifieke personen of instanties tot specifieke, door uitzonderingsgronden beschermde, bestuursdocumenten.

Het is geenszins de bedoeling om nieuwe uitzonderingen op het openbaarheidsprincipe te creëren. De bepaling strekt er alleen toe te voorkomen dat beroep wordt gedaan op de Vlaamse openbaarheidsregeling om specifieke toegangsregelingen van andere overheden te omzeilen, of vice versa.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft uitsluitend betrekking op het expliciteren van een principe dat bij de beoordeling van een aanvraag tot openbaarheid in acht moet worden genomen; Het heeft dus geen budgettaire impact

Het advies van de Inspectie van Financiën werd verleend op 26 september 2023.

De Inspectie van Financiën formuleert geen bezwaren en bevestigt dat er geen budgettaire weerslag is, zodat het begrotingsakkoord niet moet ingewonnen worden.
(zie dossier principiële goedkeuring)

B. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Het voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en het personeelsbudget zodat het akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor het algemene beleid inzake personeel en organisatieontwikkeling, niet vereist is.

C. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Het voorliggend ontwerp van decreet heeft geen weerslag op het personeel, de werkingsuitgaven, investeringen, schuld en ontvangsten van de lokale besturen.

4. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te hechten aan het bijgaande ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft specifieke regelingen voor de toegang tot bestuursdocumenten en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de minister-president van de Vlaamse Regering te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijbehorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme

Zuhal DEMIR