

ingediend op **2012** (2023-2024) – Nr. 3
18 maart 2024 (2023-2024)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid,
Financiën, Begroting en Justitie
uitgebracht door Philippe Muyters

over het ontwerp van decreet

tot wijziging
van het Bestuursdecreet van 7 december 2018,
wat betreft specifieke regelingen
voor de toegang tot bestuursdocumenten

Documenten in het dossier:

- 2012** (2023-2024) – Nr. 1: Ontwerp van decreet
- Nr. 2: Amendement

Samenstelling van de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie:

Voorzitter: Steven Vandeput.

Vaste leden:

Arnout Coel, Maaïke De Vreese, Andries Gryffroy, Philippe Muyters, Steven Vandeput;
Adeline Blancquaert, Anke Van dermeersch, Wim Verheyden;
Koen Van den Heuvel, Peter Van Rompuy;
Willem-Frederik Schiltz, Maurits Vande Reyde;
Celia Groothedde, Björn Rzoska;
Ludwig Vandenhove.

Plaatsvervangers:

Veerle Geerinckx, Sarah Smeyers, Jeroen Tiebout, Wilfried Vandaele, Paul Van Miert;
Filip Brusselmans, Yves Buysse, Johan Deckmyn;
Stijn De Roo, Sofie Mertens;
Marino Keulen, Bart Somers;
Mieke Schauvliege, Jeremie Vaneeckhout;
Thijs Verbeurgt.

Toegevoegde leden:

Jos D'Haese.

INHOUD

1. Toelichting door minister-president Jan Jambon	4
2. Bespreking	6
2.1. Tussenkomst van Maaïke De Vreese.....	6
2.2. Tussenkomst van Wim Verheyden.....	6
2.3. Repliek van minister-president Jan Jambon.....	7
3. Stemmingen.....	7
Tekst aangenomen door de commissie.....	8

Op 12 maart 2024 besprak de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting en Justitie het ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft specifieke regelingen voor de toegang tot bestuursdocumenten (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2012/1).

1. Toelichting door minister-president Jan Jambon

Voorliggend ontwerp van decreet strekt ertoe, via een aanvulling van artikel II.31 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, te vermijden dat bestaande dwingende wettelijke of decretale bepalingen die procedures vastleggen voor het verkrijgen van inzage in of afschriften van bestuursdocumenten, omzeild worden via de regelgeving over openbaarheid van bestuur.

Anders gezegd wordt met dit ontwerp van decreet in het hoofdstuk 'Toegang tot bestuursdocumenten' van het Bestuursdecreet, uitdrukkelijk vastgelegd dat wettelijke bepalingen van Vlaanderen of 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.

Met de herformulering van artikel II.39, tweede lid, wil de Vlaamse Regering meer rechtszekerheid scheppen over de verhouding tussen de openbaarheidsregelgeving en regelingen die de toegang tot bepaalde bestuursdocumenten beperken om rechtmatige belangen te beschermen.

Een concreet voorbeeld hiervan is de toegang tot de rapporten die opgemaakt worden door de justitiehuisen. De justitieassistenten moeten namelijk in het kader van de strafuitvoering adviezen opmaken in verband met beslissingen over veroordeelden, zoals vervroegde invrijheidstelling, enkelbanden, bezoekenregelingen, naleving van voorwaarden enzovoort. Die rapporten worden opgemaakt in opdracht van een gerechtelijke overheid en zijn bestemd om in een gerechtelijk of strafrechtelijk dossier opgenomen te worden.

De federale wetgever heeft voorschriften vastgesteld voor inzage in het gerechtelijk of strafdossier waarbij de nodige waarborgen zijn geregeld voor de justitieassistenten op het vlak van veiligheid en de uitvoering van hun job. Men kan zich immers voorstellen dat sommige gedetineerden het niet positief opnemen als een negatieve beslissing wordt genomen over hun strafuitvoering en dat de positie van een justitieassistent precair wordt als betrokkene weet wie een voor hem/haar negatief advies heeft verleend.

Men stelde echter vast dat meer een meer de Vlaamse procedure 'openbaarheid van bestuur' werd gebruikt om deze garanties uit het federale strafprocesrecht te omzeilen.

Omgekeerd zullen andere overheden ook de beperkingen moeten respecteren die de Vlaamse decreetgever vastgesteld heeft op het vlak van openbaarheid van bestuur voor de materies die tot zijn bevoegdheid behoren.

De Beroepsinstantie inzake de Openbaarheid van Bestuur heeft dit principe steeds toegepast in zijn uitspraken. Het wordt nu geëxpliciteerd in het Bestuursdecreet.

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

Het is eigenlijk alleen een bevestiging van het lex-specialisbeginsel, namelijk dat specifieke regelingen voor de toegang tot bestuursdocumenten onverminderd van toepassing blijven, naast de generieke invulling van het grondwettelijke principe van openbaarheid van bestuur.

Welke bepalingen die “de openbaarmaking van bestuursdocumenten verbieden of beperken” bedoelt men nu precies? Het gaat om bepalingen die ertoe strekken grondrechten, dikwijls de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, of het algemeen belang of de openbare orde te beschermen. Bijvoorbeeld om het geheim van het onderzoek te beschermen.

In de memorie van toelichting worden een aantal voorbeelden genoemd:

- bepalingen die de toegang regelen tot individuele gegevens in databanken van de overheid, zoals het bevolkingsregister, kadaster, het strafregister enzovoort;
- voorschriften die opgelegd zijn om het geheim van het gerechtelijk of straf-onderzoek te beschermen.

Er moet van uitgegaan worden dat deze wettelijke en decretale bepalingen zelf ook het grondwettelijk beschermde recht op openbaarheid (artikel 32 van de Grondwet) respecteren en dat ze het recht op toegang tot bestuursdocumenten alleen inperken omdat dat noodzakelijk is om andere gerechtvaardigde belangen te beschermen.

Het ontwerp is niet strijdig met het autonomiebeginsel dat Vlaamse overheidsinstanties wetten van de federale overheid of decreten en ordonnanties van andere deelstaten moet naleven. Elke overheid is immers bevoegd om de openbaarheid van bestuur te regelen voor haar eigen diensten en instellingen en is daarnaast bevoegd om in uitzonderingen en beperkingen op de openbaarheid te voorzien die tot haar materiële bevoegdheid behoren. Die uitzonderingen en beperkingen moeten ook door andere overheden gerespecteerd worden. Dat is een vaste advies-praktijk van de Raad van State, die trouwens bevestigd wordt in het advies bij het voorliggende ontwerp.

In zijn advies vroeg de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) zich af waarom er nog geen werk werd gemaakt van een uniek loket voor toegang tot bestuursdocumenten.

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

Belangrijk is wel dat de aanvraag zo snel mogelijk terechtkomt bij de instantie die het bestuursdocument bezit. Daarvoor is er in de regelgeving openbaarheid van bestuur nog een bijkomende garantie voorzien zodat een vraag tot openbaarheid zo snel mogelijk behandeld wordt. Een Vlaamse instantie die zo’n aanvraag binnenkrijgt maar niet bevoegd is, is verplicht om de aanvraag over te maken aan de bevoegde instantie en de aanvrager hiervan op de hoogte te brengen.

Ten slotte wil de minister-president nog een bezorgdheid van de Raad van State in zijn advies behandelen die opmerkte dat de (federale) wet geen specifieke voorschriften voor het aanvragen van toegang tot bestuursdocumenten kan opleggen, die moeten nageleefd worden door de instanties van de Vlaamse overheid. Volgens de Raad van State kan in het Bestuursdecreet niet bepaald worden dat de Vlaamse

overheidsinstanties specifieke voorschriften voor het aanvragen van toegang tot bestuursdocumenten die bij wet zijn opgelegd, moeten respecteren.

Maar dat was ook niet de strekking van het voorontwerp. Het voorontwerp zegt niet wat de Raad van State opmerkt. De bedoeling is om te expliciteren dat specifieke beperkingen op de toegang tot bepaalde bestuursdocumenten moeten gerespecteerd worden, ook de beperkingen die opgelegd zijn door andere overheden binnen hun eigen materiële bevoegdheden. Dat laatste is een cruciale nuance. Zoals gezegd wordt hier niet meer gedaan dan het lex-specialisprincipe te bevestigen binnen de materiële bevoegdheden van overheden, waarbij de garanties van artikel 32 van de Grondwet al werden afgewogen.

Om eventuele onduidelijkheid daarover uit te sluiten is de tekst van het ontwerp aangepast: de bepaling werd ingeschreven in artikel II.39 in plaats van in artikel II.31 en werd geherformuleerd.

2. Bespreking

2.1. Tussenkoms van Maaike De Vreese

Maaike De Vreese zegt dat het duidelijk is wat het doel is van dit ontwerp. Met name benadrukken dat overheidsinstanties bij het beoordelen van aanvragen tot inzage in bestuursdocumenten moeten vermijden dat bestaande dwingende wettelijke of decretale bepalingen die procedures vastleggen voor het verkrijgen van inzage in of afschriften van bestuursdocumenten, omzeild worden via de regelgeving openbaarheid van bestuur.

Dit principe staat ook in artikel 32 van de Grondwet. Het voorbeeld van de justitieuizen, dat de minister-president heeft aangehaald, is een zeer duidelijk voorbeeld.

Daarnaast licht Maaike De Vreese amendement nr. 1 toe, voorgesteld door Maaike De Vreese, Brecht Warnez, Bart Tommelein, Nadia Sminate, Katrien Partyka en Paul Van Miert (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 2012/2).

Amendement nr. 1 strekt ertoe in artikel 2, 2°, de woorden "bepaald door de Vlaamse overheid" te vervangen door de woorden "bepaald door of krachtens decreten".

De woorden "bepaald door de Vlaamse overheid" bieden immers ruimte voor een foutieve lezing van de bepaling, namelijk in de zin dat de uitzonderingen op de toegang tot bestuursdocumenten niet alleen door de decreetgever zouden kunnen worden bepaald, maar ook door andere instanties van de Vlaamse overheid. Die lezing zou strijdig zijn met het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 32 van de Grondwet, en dat is uiteraard niet bedoeld. Om een eventuele onduidelijkheid uit te sluiten, wordt voorgesteld om de formulering van de bepaling aan te passen.

2.2. Tussenkoms van Wim Verheyden

Wim Verheyden vraagt een verduidelijking aan de minister-president.

Hij stelt dat artikel XI.46 van het Bestuursdecreet bepaalt dat een overheid die een openbaarheidsverzoek afwijst steeds de afwijzingsgrond moet meedelen aan de persoon die om de openbaarheid van een bestuursdocument verzoekt.

Kan de minister-president verduidelijken of de Vlaamse overheidsdiensten bij een weigeringsbeslissing op grond van een openbaarheidsbeperking door regelgeving uitgevaardigd door de federale overheid of het andere gewest of de andere gemeenschap in hun motivering van de weigeringsbeslissing enkel verwijzen naar

artikel XI.39 van dit decreet (dat nu zal gewijzigd worden) of dat ze steeds de dubbele verwijzing moeten vermelden, dus zowel artikel XI.39 als de concrete weigeringsgrond in de regelgeving van de federale overheid of van het andere gewest of de andere gemeenschap?

Voor het Vlaams Belang is een verplichting naar die dubbele verwijzing absoluut noodzakelijk om de burger voldoende te informeren en om de burger toe laten bij een weigeringsbeslissing na te gaan of de weigering feitelijk en juridisch correct is.

2.3. Replik van minister-president Jan Jambon

Minister-president *Jan Jambon* zegt dat het van goed bestuur en correcte communicatie naar de burger getuigt dat in voorkomend geval een dubbele verwijzing wordt vermeld. De minister-president zegt toe dat dit zo zal gebeuren.

3. Stemmingen

Artikel 1 wordt aangenomen met 10 stemmen.

Amendement nr. 1 op artikel 2 wordt aangenomen met 10 stemmen.

Het aldus aangepaste artikel 2 wordt aangenomen met 10 stemmen.

Het aldus aangepaste ontwerp van decreet tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, wat betreft specifieke regelingen voor de toegang tot bestuursdocumenten wordt aangenomen met 10 stemmen.

Steven VANDEPUT,
voorzitter

Philippe MUYTERS,
verslaggever

TEKST AANGENOMEN DOOR DE COMMISSIE

Artikel 1. Dit decreet regelt een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid.

Art. 2. In artikel II.39 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° het tweede lid wordt vervangen door wat volgt:

“De instanties, vermeld in artikel II.28, §1, passen bij het beoordelen van een aanvraag tot openbaarmaking ook de toepasselijke bepalingen van wetten, decreten of ordonnanties toe, in de mate dat ze de openbaarmaking van bestuursdocumenten verbieden of beperken op gronden die tot de bevoegdheid van de federale overheid of van andere gemeenschappen of gewesten behoren.”;

2° in het derde lid worden de woorden “vermeld in deze afdeling” vervangen door de woorden “bepaald door of krachtens decreten”.