

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2025/148

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 11 april 2025 diende ■■■ (hierna: verzoekster), een verzoek in bij het kabinet van Vlaams Minister Gennez om een afschrift te verlenen van de volgende documenten:

- De notulen van de vergaderingen tussen het kabinet van minister Caroline Gennez, de juridische diensten van het Departement Zorg en/of het VAPH waarbij case per case de stand van zaken en de mogelijkheden bekeken werden, en wat eventueel kon worden stopgezet met rechtszekerheid voor de toekomst, zoals de minister uitlegt in de commissie.
- de juridische adviezen op basis waarvan minister Caroline Gennez beslist om al dan niet in beroep te gaan tegen personen met een handicap in het kader van de rechtszaken aangaande de deelbudgetten en dit in de periode 1/10/2024 tot en met vandaag.
- alle communicatie (per post en e-mails) en tussen de minister Caroline Gennez, andere leden van de regering, het kabinet van de minister, de juridische dienst van het departement Zorg en/of het VAPH omtrent de juridische procedures aangaande de zorgbudgetten van personen met een handicap tussen 1/10/2024 en heden.

Op 30 april 2025 werd voormeld openbaarheidsverzoek afgewezen door het kabinet van Vlaams Minister Gennez.

Op 24 mei 2025 diende verzoekster beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde weigeringsbeslissing d.d. 30 april 2025. Dit beroep werd geregistreerd door de beroepsinstantie op 26 mei 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 11 april 2025.

De in beroep aangevochten beslissing van 30 april 2025 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van verzoekster d.d. 24 mei 2025 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Het beroep is bijgevolg tijdig ingediend en **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

In de bestreden beslissing van 30 april 2025 weigert het kabinet van Vlaams Minister Gennez om een afschrift te verlenen van de gevraagde documenten. Het kabinet van de minister argumenteert daarbij als volgt:

“ Ik verwijz naar uw verzoek van 11 april 2025 tot inzage en afschrift.

Uw verzoek kan niet ingewilligd worden.

Ik verwijz hiervoor enerzijds naar artikel II.35.4° van het Bestuursdecreet, dat stelt dat een vraag tot openbaarmaking afgewezen wordt indien de vraag betrekking heeft op burgerlijke rechtsgedingen, zoals in casu het geval.

Anderzijds verwijz ik naar artikel II.33.3° van het Bestuursdecreet. Een vraag tot openbaarmaking wordt afgewezen indien de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie, wat in casu het geval is. “

2. Inhoud van het beroepschrift

Via het indienen van haar beroepschrift d.d. 24 mei 2025 wenst verzoekster alsnog een afschrift van de gevraagde documenten te bekomen. Verzoekster argumenteert daarbij onder meer als volgt:

“ Ik ben het om volgende redenen niet eens met deze beslissing.

- Ik stelde de vraag vanuit mijn functie als parlementaire vertegenwoordiger in het Vlaams parlement, zetelend in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin, Armoedebestrijding en Gelijke Kansen. Zodoende ben ik gehouden tot de deontologische code en stel ik het algemeen belang voorop.

- Mijn vraag heeft geen betrekking op de individuele feiten die aan de grondslag liggen van de juridische dossiers. In tegenstelling tot de burgerlijke rechtbanken spreekt het Hof van Cassatie zich niet uit over de feiten, doch spreekt het Hof zich enkel uit over een juridisch-technische vraag.

De beslissing van de minister om, ondanks de stopzetting van het beleid om deelbudgetten ter beschikking te stellen, voorzieningen in cassatie aan te tekenen roept vragen op. De minister stoelt deze beslissing ongetwijfeld op ingewonnen juridisch advies. De communicatie van dit juridisch advies aan een parlementair vertegenwoordiger in het kader van een hangende cassatieprocedure heeft geen impact voor partijen om een eerlijk proces te krijgen.

In ieder geval is de ingeroepen uitzondering slechts relatief en primeert in casu het belang van openbaarheid.

- De overheid kan niet alle communicatie (per post en e-mails) en tussen de minister Caroline Gennez, andere leden van de regering, het kabinet van de minister, de juridische dienst van het departement Zorg en/of het VAPH omtrent de juridische procedures aangaande de zorgbudgetten van personen met een handicap tussen 1/10/2024 en heden bestempelen als interne communicatie.

De beslissing van de minister om cassatie aan te tekenen tegen arresten waarbij het Arbeidshof zich uitsprak in het voordeel van de persoon met een handicap aan dewelke een deelbudget werd ter beschikking gesteld, is een algemeen bekend feit (werd vermeld in een krantenartikel).

Het belang van openbaarheid primeert in casu. De overheid kan zich niet dienstig beroepen op artikel II.35.4° en/of artikel II.33.3° van het Bestuursdecreet; minstens kunnen de gevraagde documenten gedeeltelijk worden openbaar gemaakt (bijv. geanonimiseerd). “

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie contact opgenomen met het kabinet van Vlaams Minister Gennez om wat meer duiding te krijgen bij dit dossier. Het kabinet van de minister heeft intussen de nodige informatie, alsook de opgevraagde documenten verstrekt aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het beroep.

Uit de verkregen informatie is gebleken dat het kabinet van Vlaams minister Gennez in het bezit is van de volgende documenten die het voorwerp uitmaken van dit openbaarheidsverzoek:

- Nota vanuit het kabinet aan de leidend ambtenaar van het departement Zorg binnen de Vlaamse administratie en aan de leidend ambtenaar van het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH) d.d. 20 december 2024 in verband met een case-by-case stand van zaken van lopende juridische procedures in het kader van de zorgbudgetten (deelbudgetten) van personen met een handicap;
- Een nota van de leidend ambtenaar van het departement Zorg aan het kabinet d.d. 9 januari 2025 in verband met een inventarisatie en bespreking van de lopende rechtszaken in het kader van de deelbudgetten;
- Juridisch advies van de raadsman van de Vlaamse overheid aan het kabinet met bespreking van de mogelijkheden om al dan niet in beroep te gaan tegen gerechtelijke uitspraken in het kader van de deelbudgetten;
- Tientallen e-mails tussen leden van het kabinet onderling of tussen kabinetsleden en de Vlaamse administratie of het VAPH met betrekking tot bespreking van de lopende rechtszaken in het kader van de deelbudgetten;

Op grond van de door het kabinet verschaft informatie én na kennisname van de opgevraagde documenten, is de beroepsinstantie van oordeel dat alle hiervoor vermelde documenten voldoen aan de omschrijving van het begrip 'interne communicatie' zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Op basis van deze uitzondering op het openbaarheidsprincipe mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren:

“Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

(...) 3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.”

De Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet (Parl.St., VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 90-93) verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van “communicatie” betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

Het begrip “intern” houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek. De documenten waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreffen interne nota's tussen het bevoegde kabinet enerzijds en de administratie en VAPH anderzijds alsook louter intern mailverkeer tussen verschillende leden van het kabinet onderling of tussen leden van het kabinet en de administratie en het VAPH en een advies van de raadsman van de Vlaamse overheid, die allemaal betrekking hebben op de bespreking van lopende rechtszaken in het kader van de deelbudgetten. Deze kunnen als intern beschouwd worden “mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.” (arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat alle voormelde betrokken documenten en correspondentie te beschouwen zijn als dergelijke 'interne communicatie' in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving. Ook de persoonlijke inzichten van ambtenaren of kabinetsleden in het kader van de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem vormen het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt. Een zekere mate van 'beleidsintimiteit' en vertrouwelijkheid is nu eenmaal noodzakelijk om te komen tot een effectieve besluitvorming of beleidsvoering.

Dat was ook het uitgangspunt van de Europese richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie (zie antwoord van de Commissie op de schriftelijke vraag 3955/03): *“Interne mededelingen bereiden een administratieve beslissing voor; een administratie moet de verschillende argumenten voor of tegen een beslissing over een specifiek probleem schriftelijk kunnen vastleggen, zonder dat deze interne beraadslagingen openbaar worden gemaakt. Het essentiële element is immers de administratieve beslissing en de eventuele rechtvaardiging daarvan, niet de manier waarop die beslissing tot stand is gekomen.”*

De in casu opgevraagde documenten en mailcorrespondentie betreffen de louter interne afstemming tussen het bevoegde ministerieel kabinet en de administratie en VAPH en het advies van de raadsman van de Vlaamse overheid over de mogelijkheden/opportunities die er zijn met betrekking tot het instellen van een mogelijk cassatieberoep in lopende rechtszaken in het kader van de deelbudgetten. Een dergelijke (informele) uitwisseling van standpunten tussen instanties, in casu meer bepaald tussen de leden binnen een ministerieel kabinet onderling en tussen het kabinet en zijn administratie of hun raadsman wordt wel degelijk gevat door deze uitzonderingsgrond.

De doelstelling van de ingeroepen uitzondering is om de overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, met andere woorden als de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken documenten. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: "De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.." (Parl.St. VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56).

De beroepsinstantie is in casu van oordeel dat de bescherming van de vrije uitwisseling van standpunten tussen het kabinet en de bevoegde administratie en het VAPH en hun raadsman met betrekking tot lopende rechtszaken in het kader van de deelbudgetten geacht te worden te primeren. Er is geen openbaar algemeen belang aanwezig in casu voor een openbaarmaking van die voormelde interne beleidsvoorbereidende communicatie in de zin van artikel II.33 van het Bestuursdecreet en een dergelijk algemeen openbaar belang wordt evenmin aannemelijk gemaakt in het openbaarheidsverzoek of beroepsschrift door verzoekster. Verzoekster geeft enkel aan dat zij haar openbaarheidsverzoek heeft ingediend vanuit haar functie als parlementaire vertegenwoordiger in het Vlaams parlement, zetelend in de Commissie voor Welzijn, Volksgezondheid, Gezin, Armoedebestrijding en Gelijke Kansen en dat ze gehouden is tot de deontologische code als Vlaams parlamentslid en het algemeen belang voorop stelt. De beroepsinstantie beschouwt het feit dat verzoekster deel uitmaakt van het Vlaams Parlement niet afdoende om te stellen dat er hier een algemeen openbaar belang aan de orde zou zijn. De Raad van State heeft in dat verband ook bevestigd dat volksvertegenwoordigers hierbij op grond van art. 32 GW niet meer rechten hebben dan andere burgers. Met verwijzing naar de besprekingen bij de totstandkoming van artikel 32 van de Grondwet, concludeert de Raad van State dat de Grondwetgever een fundamenteel recht voor alle burgers heeft willen vastleggen en niet de bedoeling had het grondwettelijke evenwicht tussen de machten te wijzigen. Het voornoemde artikel biedt niet de mogelijkheid om dat recht anders toe te passen naargelang van de rechthebbenden, namelijk enerzijds de parlamentsleden en anderzijds de overige burgers, aangezien dat noch in het artikel zelf, noch in de parlementaire voorbereiding ervan wordt gepreciseerd (Adv. RvS 30.305/2/V van 23 augustus 2000 over een voorstel betreffende de uitoefening van het parlementair mandaat en de mededelingsplicht van de regering, Parl. St. Kamer 1999-2000, nr. 50-0711/002 en 2003-04, nr. 51-354/002). Voor de volledigheid wijst de beroepsinstantie erop dat het Vlaams Parlement in 2009 in zijn Reglement een regeling heeft opgenomen die beoogt de inzage van de volksvertegenwoordigers in vertrouwelijke overheidsdocumenten te faciliteren en bevorderen, door aan de Regering waarborgen te bieden inzake geheimhouding wanneer ze zou beslissen vertrouwelijke documenten ter inzage van het Parlement te leggen. Maar deze specifieke procedure voor Vlaamse Parlamentsleden staat volkomen los van de afhandeling van dit openbaarheidsverzoek in het kader van het Bestuursdecreet.

De afweging van de beroepsinstantie leidt dan ook tot de conclusie dat het belang dat beschermd wordt door de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet in casu primeert op het belang van de openbaarheid.

Daarnaast is de beroepsinstantie van oordeel dat, wat betreft de vraag naar de openbaarmaking van het juridische advies op basis waarvan het kabinet van minister Caroline Gennez beslist om al dan niet in beroep te gaan tegen personen met een handicap in het kader van de rechtszaken aangaande de deelbudgetten, alsook alle gevoerde communicatie rond dat advies, tevens toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsgrond van artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, in combinatie met artikel II.39 van het Bestuursdecreet.

Conform artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur kan een federale of niet-federale administratieve overheid de vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument, die met toepassing van deze wet is gedaan, afwijzen wanneer de openbaarmaking van het bestuursdocument afbreuk doet aan een bij wet ingestelde geheimhoudingsverplichting. Artikel 458 van het Strafwetboek stipuleert dat alle “personen die uit hoofde van hun staat of beroep kennis dragen van geheimen die hun zijn toevertrouwd, en deze bekendmaken buiten het geval dat zij geroepen worden om in recht of voor een parlementaire onderzoekscommissie getuigenis af te leggen en buiten het geval dat de wet hen verplicht die geheimen bekend te maken” strafrechtelijk zullen worden gesanctioneerd.

Voormeld artikel uit het Strafwetboek is van toepassing ten aanzien van advocaten. Het gaat hier bijgevolg om de wettelijke verankering van het beroepsgeheim van advocaten. De beroepsinstantie kan hierbij onmogelijk omheen aan de vaststelling dat het belang van voornoemd beroepsgeheim van advocaten t.a.v. het principe van de openbaarheid van bestuur, uitdrukkelijk werd bevestigd in het arrest nr. 202.966 van de Raad van State d.d. 15 april 2010. Vooreerst stelt de Raad van State dat artikel 1 van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat deze van toepassing is “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”. Daaruit volgt dat deze uitzondering op de openbaarheid van bestuur niet beperkt is tot aanvragen met toepassing van de wet van 11 april 1994 zelf, maar dat zij van toepassing is op alle regelingen inzake de openbaarheid van bestuur.

De Raad van State heeft de toepassing van artikel 6, §2, 2° van de wet van 11 april 1994 heel expliciet bijgetreden. Zij heeft in het aangehaalde arrest uitdrukkelijk gesteld dat de geheimhoudingsplicht erop gericht is om het iedereen mogelijk te maken op de best mogelijke manier bijstand te krijgen van een advocaat, door de waarborg dat alles wat wordt besproken, vertrouwelijk blijft, en niet ter kennis kan komen van derden. Het beroepsgeheim is er om de vertrouwelijkheid te beschermen en niet omgekeerd. De beroepsinstantie kan en mag zich dan ook niet afvragen of een overheidsinstantie afbreuk zou doen aan het beroepsgeheim van haar raadsman, en of zij de vertrouwensrelatie met deze zou schenden. De beroepsinstantie dient daarentegen na te gaan of de vertrouwelijkheid, waar een bestuursinstantie kan van genieten in haar overleg met een advocaat, moet wijken voor het beginsel van de openbaarheid van bestuur. De Raad van State heeft daar in vermeld arrest ontkennend op geantwoord.

De Raad van State heeft in voormeld arrest voorts ter ondersteuning aangehaald dat het Hof van Justitie van de Europese Unie ook voorrang geeft aan de vertrouwelijkheid van de briefwisseling tussen advocaat en cliënt op het recht van de Commissie om de overlegging te eisen van alle documenten die zij noodzakelijk acht om overtredingen op de verdragsbepalingen betreffende mededinging op te sporen (HvJ 155/79, AM&S

Europe Ltd., Jur. 1982, 1575). Ook daaruit leidt de beroepsinstantie af dat de vertrouwelijke aard van dergelijke briefwisseling zwaarder weegt dan het beginsel van openbaarheid van bestuur.

Ook het Grondwettelijk Hof heeft overigens in dezelfde zin geoordeeld, waar het oordeelde dat de regel van het beroepsgeheim van een advocaat niet moet wijken voor de noodzaak van toezicht op misbruiken van het stelsel van collectieve schuldregeling (GwH 3 mei 2000, nr. 46/2000, R.W. 2000-01, 506, noot E. DIRIX; GwH 14 juni 2006, nr. 100/2006), voor de handhaving van de absolute onpartijdigheid van de curator (GwH 24 maart 2004, nr. 50/2004, R.W. 2004-05, 218) of voor de bestrijding van het "witwassen" (GwH 23 januari 2008, nr. 10/2008, R.W. 2008-09, 109, noot J. STEVENS).

Toegepast op het voorliggende beroep, is de beroepsinstantie van oordeel dat het juridisch advies van de raadsman van de Vlaamse overheid aan het kabinet met bespreking van de mogelijkheden om al dan niet in beroep te gaan tegen gerechtelijke uitspraken in het kader van de deelbudgetten, alsook alle gevoerde communicatie daarover, passen binnen de wettelijk beschermde vertrouwensrelatie tussen het kabinet van de bevoegde minister en de raadsman. Dit advies en de gevoerde communicatie daaromtrent mogen dan ook niet aan derden worden vrijgegeven.

De beroepsinstantie is van oordeel dat, in toepassing van artikel II.39 tweede lid van het Bestuursdecreet, het door verzoeker gevraagde juridisch advies van de advocaat alsook de gevoerde communicatie daarrond, vallen onder de uitzonderingsgrond zoals bepaald in artikel 6, §2, 2° van de federale wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur. Het gaat om vertrouwelijke briefwisseling/communicatie tussen cliënt en advocaat. Het vrijgeven van deze documenten zou onmiskenbaar die vertrouwelijkheid ondergraven.

Gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, wordt het beroep wordt bijgevolg als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 24 mei 2025 tegen de weigeringsbeslissing d.d. 30 april 2025 van het kabinet van Vlaams minister Gennez wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 25 juni 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX,
Voorzitter