

# HET BESTUURSDECREET IN PERSPECTIEF



# Het Bestuursdecreet in perspectief

Steven VAN GARSSE  
Sofie HENNAU  
Dennis FRANSEN  
(eds.)



INTERSENTIA

Antwerpen – Gent – Cambridge

Het Bestuursdecreet in perspectief  
Steven Van Garsse, Sofie Hennau en Dennis Fransen (eds.)

© 2021 Lefebvre Sarrut Belgium NV  
Hoogstraat 139/6 – 1000 Brussel

ISBN 978-94-000-1172-4  
D/2021/7849/67  
NUR 823  
Gedrukt in de Europese Unie

Verantwoordelijke uitgever: Paul-Etienne Pimont, Lefebvre Sarrut Belgium NV  
Lay-out: Crius Group, Hulshout

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Ondanks alle aan de samenstelling van de tekst bestede zorg, kunnen noch de auteurs noch de uitgever aansprakelijkheid aanvaarden voor eventuele schade die zou kunnen voortvloeien uit enige fout die in deze uitgave zou kunnen voorkomen.

Dit boek is eveneens digitaal beschikbaar op [www.stradalex.com](http://www.stradalex.com) en [www.jurisquare.be](http://www.jurisquare.be).

## WOORD VOORAF

Op 1 januari 2019 is het Bestuursdecreet in werking getreden. Diverse decreten waaronder het Kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, het Decreet Deugdelijk Bestuur, het Decreet ter bevordering van een meer evenwichtige participatie van vrouwen en mannen in de advies- en bestuursorganen van de Vlaamse overheid (MEP-decreet), het Openbaarheidsdecreet, het Klachtendecreet en het Decreet hergebruik overheidsinformatie werden samengebracht. Het Bestuursdecreet is echter meer dan een collage van een reeks decreten. De samenvoeging gaf immers aanleiding tot een aantal bijsturingen en zelfs diverse niet onbelangrijke innovaties waaronder een toezichtsmechanisme voor buitenlandse investeringen.

Dit boek belicht het decreet vanuit een dubbel perspectief. Een eerste deel benadert het Bestuursdecreet op een meer algemene wijze. Daarbij is aandacht voor de aanloop en de context, maar ook hoe het decreet in een bredere context moet worden gezien. Het Bestuursdecreet wordt zo bekeken in het licht van de horizontalisering, het Europese recht, maar ook de codificatie en de bevoegdheidsverdeling.

In een tweede deel worden enkele *capita selecta* aangesneden. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op het perspectief van de lokale overheden, de participatie, de toegang tot bestuursdocumenten, de bepalingen inzake *corporate governance*, het nieuwe instrument dat de strategische belangen van de Vlaamse overheid beoogt de vrijwaren en *last but not least* de bepalingen inzake experimentwetgeving en regelluwe zones.

Dit boek is de vrucht van een gezamenlijke inspanning van diverse onderzoekers aan de rechtenfaculteit van de Universiteit van Hasselt en een aantal experten uit de praktijk. Het verzamelwerk beoogt de lezer meer inzicht te verschaffen in het decreet door welbepaalde thema's aan te snijden. Tezelfdertijd wordt de lezer via een aantal bredere bijdragen ook vertrouwd gemaakt met de situering van het thema in bredere ontwikkelingen en kaders.

Hoewel reeds meer dan een jaar in werking, mocht het decreet relatief weinig aandacht genieten in de praktijk en de rechtsliteratuur. Het belang van dit decreet mag nochtans niet worden onderschat. Dit boek beoogt dan ook een bescheiden bijdrage te leveren om het tij te keren.

Prof dr. Steven VAN GARSSE

Dr. Sofie HENNAU

Dennis FRANSEN



# INHOUD

<i>Woord vooraf</i> .....	v
---------------------------	---

DEEL 1. HET BESTUURSDECREET IN BREDER PERSPECTIEF .....	1
---	---

## Hoofdstuk 1.

### Aanloop en krachtlijnen hervorming

Sofie HENNAU .....	3
Inleiding .....	3
Afdeling 1. Het Bestuursdecreet: een nieuwe visie op de overheid .....	4
1. Een veranderende visie op de overheid .....	4
2. Een veranderende visie op de Vlaamse overheid .....	6
Afdeling 2. De krachtlijnen van het Vlaamse Bestuursdecreet .....	9
1. De contouren van het Bestuursdecreet .....	10
2. De inwerkingtreding .....	11
3. Toepassingsgebied .....	12
4. Opbouw .....	14
5. De inhoudelijke krachtlijnen van het Bestuursdecreet .....	16
5.1. Een open overheid .....	16
5.2. Kwaliteitsvolle en digitale dienstverlening .....	17
5.3. Experimentregelgeving en regelluwe zones .....	18
5.4. Onderbouwd beleid .....	18
6. Een codificatie van het Vlaamse bestuursrecht? .....	19
Conclusie .....	21

## Hoofdstuk 2.

### Het Vlaamse Bestuursdecreet in het licht van de horizontalisering van het bestuursrecht

Kristof WAUTERS .....	23
Inleiding .....	23
Afdeling 1. Van ‘verticaal’ naar ‘horizontaal’ ... ..	24
Afdeling 2. ...als gevolg van uiteenlopende factoren .....	30
Afdeling 3. ‘Horizontalisering’ van het bestuursrecht: van Nederland .....	35
Afdeling 4. ...naar België .....	41
Afdeling 5. ‘horizontalisering’ binnen andere rechtstakken .....	46
Afdeling 6. Horizontalisering en het Vlaamse Bestuursdecreet .....	50
Conclusie .....	55

### Hoofdstuk 3.

#### Het Bestuursdecreet en de bevoegdheidsverdeling – naar een Vlaams bestuursrecht?

Dennis FRANSEN .....	57
Inleiding .....	57
Afdeling 1. Bestuursrecht en de bevoegdheidsverdeling .....	58
1. Probleemstelling .....	58
2. Basisbeginselen van de Belgische bevoegdheidsverdeling .....	59
2.1. Het materieel exclusiviteitsbeginsel .....	60
2.2. Het verticaliteitsbeginsel .....	63
2.3. Het subsidiariteitsbeginsel .....	64
3. Algemene principes inzake de bestuursrechtelijke bevoegdheidsverdeling in België .....	65
3.1. Vooraf: afbakening van het begrip bestuursrecht? .....	65
3.2. Administratief recht als toegewezen of residuaire bevoegdheid? .....	67
3.3. Administratief recht als impliciete bevoegdheid? .....	71
3.4. Synthese van de bevoegdheidsverdeling binnen het algemeen bestuursrecht .....	74
3.5. De bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever om het Bestuursdecreet aan te nemen .....	78
4. <i>Capita selecta</i> knelpunten inzake bevoegdheidsverdeling .....	81
4.1. Definities (art. I.3 en I.4 Bestuursdecreet) .....	81
4.2. De toegang tot bestuursdocumenten (Titel II, hoofdstuk III Bestuursdecreet) .....	82
4.3. De informatie- en doorverwijzingsverplichting (art. II.6 Bestuursdecreet) .....	84
4.4. Het virtueel loket (art. II.7 Bestuursdecreet) .....	86
4.5. Vrijwaring van de strategische belangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest (art. III.60 Bestuursdecreet) .....	88
4.6. De publicatie van de adviezen van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State (art. II.9, § 3 Bestuursdecreet) .....	90
Conclusie .....	90

### Hoofdstuk 4.

#### Het Bestuursdecreet – naar een codificatie van het Vlaamse bestuursrecht?

Dennis FRANSEN .....	95
Afdeling 1. Bestuursrecht in Vlaanderen en België: van lappendeken naar eenheid? .....	95
Afdeling 2. Wetgeving als fundament voor het bestuursrecht. Lessen uit Nederland? .....	96
Afdeling 3. Het deregulerend effect van een algemeen regelgevend kader. ...	101



Afdeling 4. Codificatie, <i>what's in a name?</i> .....	102
Afdeling 5. Vlaams Bestuursdecreet.....	105
Conclusie.....	107

## Hoofdstuk 5.

### Het Bestuursdecreet en de implementatie van het Unierecht

Loth VAN DER AUWERMEULEN .....	111
Inleiding .....	111
Afdeling 1. De verhouding tussen het Europees recht en het nationaal bestuursrecht, een veelbesproken, maar weinig beschreven relatie. ....	115
1. De Europese visie op gedecentraliseerde besturen en het Unierecht. ....	116
1.1. De Unie als zelfstandige rechtsorde die doorwerkt in de natio- nale rechtsordes .....	116
2. De Unie als zelfstandige rechtsorde afhankelijk van loyale lidstaten ....	118
3. De Unie als zelfstandige rechtsorde die haar oorsprong vindt in toe- bedeelde bevoegdheden.....	119
3.1. Subsidiariteitsbeginsel.....	120
3.2. Nationale identiteit.....	121
Afdeling 2. Kan het Belgische (bestuurs)recht aansluiting vinden bij het Europese recht? .....	122
1. De rechtsstaat, georganiseerd door regelgeving die ook op de over- heid van toepassing is .....	123
2. De rechtsstaat, een zaak van samenwerkende staatsmachten.....	124
3. De gedecentraliseerde besturen als schakel binnen de (Europese) rechtsstaat .....	126
3.1. Preventieve rechtsbescherming van de burger door middel van de beginselen van behoorlijk bestuur .....	127
3.2. De aard van het bestuurlijk optreden .....	129
4. De taak van de gedecentraliseerde besturen: interpreteren alvorens (niet) toe te passen .....	130
5. Het Bestuursdecreet op het hoogste schap van het lokaal bestuur?.....	131
Conclusie.....	132

DEEL II. HET BESTUURSDECREET: <i>CAPITA SELECTA</i> .....	135
---	-----

## Hoofdstuk 1.

### Gevolgen van het Bestuursdecreet voor lokale overheden

Marie DECOCK.....	137
Inleiding .....	137
Afdeling 1. Het Bestuursdecreet: belang voor lokale overheden .....	139
Afdeling 2. Algemene bepalingen.....	140

Afdeling 3. Relatie tussen burgers en overheid . . . . .	143
1. Communicatie tussen burgers en de overheid. . . . .	143
1.1. Principes voor informeren en participeren . . . . .	143
1.2. Toegankelijkheid van websites en mobiele applicaties. . . . .	145
2. Individuele bestuurshandelingen . . . . .	146
2.1. Uitwisselen van berichten. . . . .	147
2.2. Bestuurshandelingen in elektronische vorm . . . . .	149
3. Toegang tot bestuursdocumenten . . . . .	150
3.1. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten. . . . .	151
3.2. De aanvraagprocedure . . . . .	152
3.3. De aanvraag tot aanvulling of verbetering van bestuursdocumenten . . . . .	154
3.4. Beroepsprocedure. . . . .	155
4. Hergebruik van overheidsinformatie . . . . .	156
4.1. Aanvraagprocedure . . . . .	157
4.2. Beroepsprocedure. . . . .	157
5. Organisatorische bepalingen . . . . .	158
5.1. Deugdelijk bestuur. . . . .	158
5.2. Werking . . . . .	159
5.2.1. Elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer . . . . .	159
5.2.2. Beheren, bewaren en vernietigen van bestuursdocumenten . . . . .	161
5.2.3. Strategische adviesraden. . . . .	163
Conclusie. . . . .	163

## Hoofdstuk 2.

### Participatie en klachtenbehandeling

Eric LANCKSWEERDT . . . . .	167
Inleiding . . . . .	167
Afdeling 1. Bemiddeling in het raam van de klachtenbehandeling. . . . .	169
Afdeling 2. Voorstellen en meldingen van burgers . . . . .	177
Afdeling 3. Consultatieportaal . . . . .	180
Afdeling 4. Strategische adviesraden . . . . .	182
1. Inleiding. . . . .	182
2. Omschrijving . . . . .	183
3. Verhouding tussen oprichtingsdecreet en Bestuursdecreet . . . . .	184
4. Opdrachten . . . . .	185
5. Wanneer verplicht advies? . . . . .	186
6. Gevolg adviezen en publicatie . . . . .	187
7. Samenstelling . . . . .	187
8. Werking en mogelijkheid tot open consultatie . . . . .	188
9. Programmering en verslaggeving . . . . .	188
Afdeling 5. Andere participatiemogelijkheden onaangeroerd . . . . .	188
Conclusie. . . . .	190

**Hoofdstuk 3.****Toegang tot bestuursdocumenten (openbaarheid van bestuur)**

Stijn VERBIST .....	191
Inleiding .....	191
Afdeling 1. Overzicht van de (beperkte) wijzigingen in de bestuurlijke openbaarheidsregeling door het Vlaams Bestuursdecreet .....	195
1. De definitie van het begrip bestuursdocument .....	195
2. De ontvankelijkheid van het openbaarheidsverzoek .....	195
3. De behandelingstermijn van een openbaarheidsverzoek .....	195
4. Uitdrukkelijke vermelding van onderscheid tussen openbaarheid van bestuur en hergebruik .....	195
5. De verbetering van bestuursdocumenten .....	196
6. Aanvullende bevraging aangaande milieu-informatie .....	196
7. De verplichting om bij een beroep onmiddellijk een afschrift van het openbaarheidsverzoek en eventueel van weigeringsbesluit mee te delen .	196
Afdeling 2. De regeling inzake de bestuurlijke openbaarheid onder het Vlaams Bestuursdecreet .....	197
1. Algemene bepalingen .....	197
1.1. Het begrip “bestuursdocument” .....	197
1.2. De toegang tot bestuursdocumenten (de openbaarheid van bestuur) – algemeen .....	198
1.3. Op welke overheden of overheidsinstanties is de regeling van toepassing? .....	201
1.4. Welke “bestuursdocumenten” vallen niet onder de regeling? .....	202
1.5. Wat met milieu-informatie beheerd door derden? .....	202
1.6. Wie is bevoegd om te beslissen over een openbaarheidsverzoek? ..	202
1.7. Wanneer gaan de beslissings- en uitvoeringstermijnen in? .....	203
2. Principes van openbaarheid van bestuur of van toegang tot bestuursdocumenten .....	204
2.1. Verplichting .....	204
2.2. Een bestuursdocument dat in het bezit is van een personeelslid ...	206
3. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten .....	207
3.1. Facultatieve afwijzingsmogelijkheid .....	207
3.2. Verplichte afwijzing zonder beoordelingsmarge (de “absolute uitzonderingen”) .....	209
3.3. Verplichte afwijzing met beoordelingsmarge (de “relatieve uitzonderingen”) .....	214
3.3.1. Eerste belang: een economisch, financieel of commercieel belang van de overheidsinstanties .....	214
3.3.2. Tweede belang: het vertrouwelijke karakter van de internationale betrekkingen van het Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap en van de betrekkingen van het	

Vlaamse Gewest of de Vlaamse Gemeenschap met de supranationale instellingen, met de federale overheid en met andere gemeenschappen en gewesten. . . . .	214
3.3.3. Derde belang: het vertrouwelijke karakter van commerciële en industriële informatie, als die informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt . . . . .	215
3.3.4. Vierde belang: de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid om een eerlijk proces te krijgen . . . . .	216
3.3.5. Vijfde belang het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming . . . . .	216
3.3.6. Zesde belang: de openbare orde en de veiligheid . . . . .	219
3.4. Uitzonderingsregeling voor aanvragen die betrekking hebben op bestuursdocumenten die milieu-informatie bevatten . . . . .	219
3.5. Uitzondering op de uitzonderingsregeling: informatie over emissies . . . . .	221
3.6. Informatie betreffende de beheersing van gevaren van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. . . . .	222
3.7. Bestuursdocumenten van 20 jaar of ouder. . . . .	223
3.8. Bestuursdocumenten van meer dan 50 jaar oud. . . . .	224
3.9. Bestuursdocumenten van meer dan 120 jaar oud. . . . .	225
3.10. Aanvragen ingediend voor wetenschappelijke doeleinden . . . . .	226
3.11. Restrictieve toepassing van de uitzonderingen. . . . .	228
4. De aanvraagprocedure . . . . .	228
4.1. De aanvraagmodaliteiten . . . . .	228
4.2. De aanvraag wordt ingediend bij een instantie die het document niet bezit. . . . .	229
4.3. De informatie die de aanvraag moet bevatten. . . . .	230
4.4. Moet de aanvrager een belang aantonen? . . . . .	230
4.4.1. Principe . . . . .	230
4.4.2. Uitzondering: de openbaarmaking van informatie van persoonlijke aard . . . . .	231
4.4.3. De uitzondering op de uitzondering . . . . .	233
4.5. Bijzonderheden aangaande aanvragen met betrekking tot milieu-informatie. . . . .	234
4.6. De registratie van de aanvraag. . . . .	234
4.7. De kennelijk onredelijke of de te algemene aanvraag. . . . .	235

4.8.	De behandeling van de aanvraag en de behandelingstermijnen . . .	236
4.8.1.	Ontvankelijkheidsonderzoek. . . . .	236
4.8.2.	Behandelingstermijn . . . . .	236
4.8.3.	In geval van kennelijke onredelijke of te algemene aanvragen . . . . .	237
4.8.4.	De ambtshalve verlenging van de behandelingstermijn . . . .	237
4.9.	Het (gedeeltelijk) inwilligen van de aanvraag en de uitvoering van die beslissing . . . . .	238
4.9.1.	Algemeen. . . . .	238
4.9.2.	Mogelijkheid tot verlenging van de termijn. . . . .	238
4.10.	De uitoefening van het recht op inzage . . . . .	239
4.11.	Uitdrukkelijke vermelding van onderscheid openbaarheid en hergebruik . . . . .	239
4.12.	Het bestuursdocument is niet in de gevraagde vorm beschikbaar .	239
4.13.	Gedeeltelijke openbaarmaking. . . . .	240
4.14.	De onmogelijkheid om milieu-informatie ter beschikking te stellen . . . . .	241
4.15.	De afwijzing van de aanvraag . . . . .	241
4.15.1.	Algemeen. . . . .	241
4.15.2.	Afwijzing wegens onvoltooide of onvolledige bestuurs- documenten . . . . .	242
4.15.3.	Afwijzing wegens vertrouwelijke informatie. . . . .	242
5.	De aanvraag tot aanvulling of verbetering van bestuursdocumenten. . .	243
5.1.	Algemeen. . . . .	243
5.2.	De verplichting tot aanvulling of verbetering. . . . .	244
5.3.	De kosteloosheid van de aanvulling of verbetering . . . . .	245
5.4.	Aanvraagmodaliteiten. . . . .	245
5.5.	De registratie van de aanvraag. . . . .	245
5.6.	Een te algemene of een gebrekkige aanvraag. . . . .	245
5.7.	De inwilliging van de aanvraag. . . . .	246
5.7.1.	Algemeen. . . . .	246
5.7.2.	De onmogelijkheid van verbetering of aanvulling bin- nen de 20 dagen . . . . .	246
5.8.	De afwijzing van de aanvraag . . . . .	246
6.	De Beroepsprocedure. . . . .	246
6.1.	Voorwerp van het beroep . . . . .	246
6.2.	Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie. . . . .	247
6.3.	Modaliteiten en termijn om het beroep in te stellen. . . . .	248
6.4.	Behandelingsmodaliteiten en behandelingstermijnen van het beroep. . . . .	249
6.4.1.	Registratie van het beroep . . . . .	249

6.4.2. Kennisgeving van het beroep . . . . .	249
6.4.3. Behandelingstermijn van het beroep . . . . .	250
1° Basistermijn . . . . .	250
2° Verlenging van de termijn . . . . .	250
3° Bijzondere gevallen . . . . .	250
4° Onderzoeksbevoegdheden van de beroepsinstantie . .	251
5° Wat als het beroep wordt ingewilligd? . . . . .	252
Conclusie: De passieve openbaarheid van bestuur in het Vlaamse Bestuursdecreet. Een succesverhaal? . . . . .	253

**Hoofdstuk 4.**

**Het Bestuursdecreet en de Vlaamse overheid – focus op *Corporate Governance***

Steven VAN GARSSE en Alexander VERSCHAVE . . . . .	255
Inleiding . . . . .	255
Afdeling 1. <i>Corporate governance</i> en deugdelijk bestuur . . . . .	256
Afdeling 2. Deugdelijk bestuur in de Vlaamse overheid voor het Bestuursdecreet . . . . .	260
Afdeling 3. Deugdelijk bestuur in het Vlaamse Bestuursdecreet. . . . .	262
1. Deugdelijk bestuur” . . . . .	263
1.1. Rechtspositie van de personeelsleden . . . . .	263
1.2. Raad van Bestuur . . . . .	265
1.3. (Rechtspositie van) de regeringscommissarissen . . . . .	266
1.4. Adviesorganen . . . . .	268
1.5. Vrijwaring van de strategische belangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest . . . . .	268
1.6. De basisstructuur van de Vlaamse overheid en de werking ervan. . . . .	268
Afdeling 4. Rapporteringen . . . . .	276
Conclusie. . . . .	277

**Hoofdstuk 5.**

**De vrijwaring strategische belangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest**

Steven VAN GARSSE en Alexander VERSCHAVE . . . . .	279
Inleiding . . . . .	279
Afdeling 1. EU-Verordening. . . . .	280
Afdeling 2. Het Vlaamse mechanisme. . . . .	285
Conclusie. . . . .	290

**Hoofdstuk 6.****De invoering van een algemeen kader voor het gebruik van experiment-  
wetgeving en regelluwe zones binnen de Vlaamse overheid**

Manuel Dierickx VISSCHERS .....	291
Inleiding .....	291
Afdeling 1. Ontstaansgeschiedenis .....	292
1. Conceptnota en SERV-advies .....	292
2. Een weloverwogen inzet .....	293
3. Een toetsingskader voor het detailniveau van regelgeving .....	295
Afdeling 2. Een omgevingsanalyse .....	297
1. Binnen de Vlaamse overheid .....	297
2. Buitenlandse ervaringen .....	303
Afdeling 3. Bespreking van de decretale regeling .....	305
1. Wat en hoe? .....	305
2. De mogelijkheid tot afwijking van bestaande decretale regelingen. ....	309
Afdeling 4. Het advies van de Raad van State .....	312
Afdeling 5. De concrete uitwerking en toepassing .....	316
1. Een duidelijke en goed onderbouwde doelstelling .....	316
2. Een goede wetenschappelijke omkadering. ....	317
3. Een politiek, ambtelijk én maatschappelijk draagvlak .....	318
4. Monitoring, evaluatie en rapportering van de resultaten .....	318
Toekomstverwachtingen en enkele persoonlijke conclusies .....	319

