

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XIVe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 214.236 van 28 juni 2011  
in de zaak A. 185.556/XIV-32.671**

In zake : de provincie OOST-VLAANDEREN  
gevestigd te 9000 Gent  
Gouvernementstraat 1

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Patrick Devers  
kantoor houdend te 9000 Gent,  
Kouter 71-72  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het beroep, ingesteld op 19 oktober 2007, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van 5 september 2007 van de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van het bestuur “houdende inwilliging van het beroep van de heer Paul Van Damme, Groenstraat 50, 9160 Lokeren tegen de beslissing van de waarnemend provinciegriffier van 10 augustus 2007 houdende weigering tot het verlenen van inzage in/het verstrekken van kopie van bepaalde stukken”.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 juni 2011.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Attaché Nico De Smet, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Rudi Van Der Gucht heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

### *III. Feiten*

3. 1. Bij e-mailbericht van 31 juli 2007 vraagt Paul Van Damme aan de provinciegouverneur om inzage te krijgen van een aantal stukken betreffende het dossier rooilijnplan “Oud Vliegveld” te Waasmunster, meer bepaald van het geactualiseerde dossier, de door de juridische dienst sedert 5 mei 2006 verstrekte adviezen, de agenda van de deputatie van 12 en 26 juli 2007, het ontwerpbesluit en de begeleidende nota van 5 juli 2007 van de bevoegde dienst.

3.2. Bij brief van 10 augustus 2007 weigert de wnd. provinciegriffier inzage van het ontwerpbesluit en de begeleidende nota van de bevoegde dienst. Als reden wordt opgegeven dat zolang een ontwerp van besluit door de deputatie niet is goedgekeurd en genotuleerd, het een bestuursdocument blijft dat niet af is in de zin van artikel 11, 2° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.

3.3. Bij schrijven van 16 augustus 2007 tekent Paul Van Damme bij de beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Beroepsinstantie) tegen de voormelde weigeringsbeslissing bezwaar aan.

3.4. Op 5 september 2007 beslist de Beroepsinstantie dat het beroep van Paul Van Damme ontvankelijk en gegrond is en dat de provincie dienvolgens inzage dient te verlenen in de nota van 5 juli 2007 en het bijgevoegde ontwerpbesluit van de deputatie.

Dit is de bestreden beslissing.

#### *IV. Ontvankelijkheid van het beroep*

##### *De aangevoerde exceptie – standpunt van de partijen*

4.1. De verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord op dat het verzoekschrift door de provinciegriffier en door gedeputeerde Jozef Dauwe namens de deputatie is ondertekend, terwijl het verzoekschrift in oorsprong zo was opgesteld dat het zou worden getekend door “de bevoegde gedeputeerde”, die gedeputeerde Alexander Vercamer zou zijn, bevoegd voor “juridische aangelegenheden”. Jozef Douwe is daarvoor prima facie niet bevoegd en hij is ter zake evenmin inhoudelijk bevoegd.

Of de handtekening van gedeputeerde Jozef Dauwe op het verzoekschrift nuttig is, in de zin dat daardoor het verzoekschrift het begin kan zijn

van een ontvankelijke procedure voor de Raad van State, hangt, bij toepassing van de artikelen 55 en 178, §§ 4 en 5 van het provinciedecreet van de bepalingen van het huishoudelijk reglement, af.

Ter beoordeling van de ontvankelijkheid van haar beroep, wordt de verzoekende partij uitgenodigd het huishoudelijk reglement van haar deputatie voor te leggen, zodat kan uitgemaakt worden hoe de handtekeningrechten zijn geregeld en in welke omstandigheden en onder welke voorwaarden het toegelaten is dat een gedeputeerde een andere, zgn. bevoegde gedeputeerde, in een bepaalde aangelegenheid vervangt.

4.2. De verzoekende partij repliceert in haar memorie van wederantwoord dat het haar verbaast dat de raadsman van de verwerende partij niet op de hoogte is van de toepasselijke handtekeningenregeling, aangezien hij in vorige zaken, alsook in een nog lopende zaak, haar raadsman was en respectievelijk is. Het huishoudelijk reglement van 1 december 2006 van de deputatie werd reeds eerder, samen met de beslissing om in rechte te treden, aan de Raad van State bezorgd en wordt nogmaals overgemaakt.

Artikel 24 van het huishoudelijk reglement bepaalt dat de briefwisseling, akten en contracten, evenals alle andere stukken bedoeld in artikel 178, § 4 en § 5 van het provinciedecreet namens de deputatie worden ondertekend door de gedeputeerde die, overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling, het behandelde onderwerp in zijn bevoegdheden heeft en wordt medeondertekend door de provinciegriffier of diegene die hij hiervoor aanduidt krachtens artikel 178, § 6 van het provinciedecreet. Artikel 24 bepaalt verder dat bij verhindering of afwezigheid van een gedeputeerde de betrokken gedeputeerde zelf voor zijn vervanging zorgt, zodat de continuïteit verzekerd wordt.

De gedeputeerde voor juridische aangelegenheden, Alexander Vercamer, was op 18 oktober 2007 in het buitenland. Zijn collega en fractiegenoot, gedeputeerde Jozef Dauwe, heeft zijn dossiers behartigd. Hij trad dan ook als verslaggever op en tekende rechtsgeldig.

4.3. In haar laatste memorie voegt de verwerende partij nog toe dat aan de hand van het verzoekschrift zelf niet valt na te gaan in welke hoedanigheid gedeputeerde Jozef Dauwe het verzoekschrift ondertekende. Dat zulks gebeurd zou zijn in toepassing van artikel 24 van het huishoudelijk reglement, dit is bij verhindering of afwezigheid van gedeputeerde Alexander Vercamer, vermog zij in het verzoekschrift niet te lezen. De bestreden beslissing dateert overigens van 5 september 2007, zodat er, gelet op de beroepstermijn van zestig dagen, helemaal geen noodzaak was het verzoekschrift op 18 oktober 2007 in te dienen. De verwerende partij laat het “in die omstandigheden” aan het oordeel van de Raad van State over of het inleidend verzoekschrift werd ondertekend door wie het rechtens behoort.

#### *Beoordeling*

4.4. De verwerende partij betwist niet dat de gedeputeerde Alexander Vercamer bevoegd was om het verzoekschrift te ondertekenen, noch dat deze gedeputeerde op het ogenblik van ondertekening van het verzoekschrift in het buitenland verbleef. Gelet op artikel 24 van het huishoudelijk reglement van de deputatie, dat in de mogelijkheid voorziet dat bij verhindering of afwezigheid van een gedeputeerde de betrokken gedeputeerde zelf voor zijn vervanging zorgt, zodat de continuïteit verzekerd wordt, kon gedeputeerde Jozef Dauwe het verzoekschrift, in toepassing van de voormelde bepaling, rechtsgeldig ondertekenen. Verder hebben noch de omstandigheid dat aan de hand van het verzoekschrift niet valt na te gaan in welke hoedanigheid gedeputeerde Jozef Dauwe het verzoekschrift ondertekende, noch het feit dat de beroepstermijn voor indiening van het verzoekschrift op het ogenblik van ondertekening niet verstreken was, de onontvankelijkheid van het beroep tot gevolg.

De exceptie is ongegrond.

## *V. Onderzoek van de middelen*

### *A. Eerste middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

5.1. De verzoekende partij voert in een eerste middel de schending aan van artikel 11, 2° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur.

Zij voert aan dat het voormelde artikel bepaalt dat een bestuursinstantie de inzage van een bestuursdocument kan afwijzen indien dit document niet af is. De stelling van de Beroepsinstantie dat een bestuursdocument als “af” kan beschouwd worden op het ogenblik dat het op ambtelijk niveau wordt vrijgegeven, kan niet gevolgd worden, tenminste niet wat de ontwerpen van besluit betreft. Een ontwerp is immers in essentie een voorbereidend document van de administratie ten behoeve van de deputatie, dat de status van een “af” bestuursdocument maar verkrijgt op het ogenblik dat de deputatie van dit ontwerp kennis neemt en tot het hare maakt, hetgeen dan weer uit de notulering ervan blijkt. Niet het ambtelijk doorgeven van het stuk is dus bepalend om aan een ontwerp van besluit de status “af” toe te kennen, maar wel de daaropvolgende beleidsbeslissing.

Er anders over oordelen betekent dat iedere burger, zelfs zonder een belang te moeten aantonen wanneer het gaat over niet-milieu-informatie zoals in casu, kennis kan krijgen van ontwerpen van besluit die zich in de zuiver ambtelijke fase bevinden. Het is evident dat de burger op die wijze foutieve conclusies kan trekken met betrekking tot de uiteindelijke uitkomst van een dossier. Bovendien wordt de sereniteit van het besluitvormingsproces geschaad doordat een burger kan geneigd zijn zich in de discussie te mengen om de beleidsmakers van een bepaald standpunt te overtuigen.

Toegepast op het ontwerpbesluit waar het in deze zaak over gaat, gaat deze redenering volledig op: het dossier “buurtweg 14” sleept al jaren aan, verdeelt voor- en tegenstanders en gaf aanleiding tot een nietigverklaring door de Raad van State. Nu de zaak moet worden overgedaan, is het des te meer van belang

dat het dossier wordt ontdaan van alle commotie in hoofde van diverse pleitbezorgers, met soms tegengestelde visies, om de deputatie toe te laten haar beslissing te nemen. De sereniteit van het besluitvormingsproces weegt het meeste door en verantwoordt ook de weigering om inzage te verlenen en kopie te verstrekken.

Het blijkt bovendien dat de Beroepsinstantie het “af” zijn van een bestuursdocument afleidt uit de aanwezigheid van parafen van ambtenaren. Deze parafen betekenen enkel dat een document “gezien” is, niets meer. Daaruit afleiden dat een ontwerpbesluit geen ontwerp meer is, maar integendeel een bestuursdocument dat af is, is een redenering die niet kan gevolgd worden. Ondergeschikt wordt opgemerkt dat het ontwerp van besluit niet de paraaf van de provinciegriffier draagt, hetgeen de argumentatie van de Beroepsinstantie op losse schroeven zet.

De begeleidende nota moet beschouwd worden als een toelichting bij het ontwerpbesluit, dat de deputatie moet toelaten met kennis van zaken te beslissen. Hoewel het hier over een afzonderlijk bestuursdocument gaat, wordt de volledige draagwijdte van een ontwerpbesluit duidelijk door de toelichting. De verbondenheid van de toelichting met het ontwerpbesluit noopt tot de conclusie dat de argumenten die hoger werden ontwikkeld met betrekking tot het “af” zijn van het ontwerpbesluit, mutatis mutandis met betrekking tot de begeleidende nota gelden.

5.2. In haar memorie van wederantwoord voegt de verzoekende partij aan haar betoog niets toe.

5.3. In haar laatste memorie voegt de verzoekende partij nog toe dat, wat betreft het “af” zijn van een bestuursdocument er een duidelijk onderscheid bestaat tussen een advies in de strikte zin van het woord en een nota van de administratie. Een advies van een adviesorgaan is als bestuursdocument inderdaad “af” wanneer het ondertekend is door de bevoegde persoon, het wordt nadien ook niet meer gewijzigd. Dit is te dezen anders. Vermits dergelijk dossier de hiërarchie doorloopt, is het zeer goed mogelijk, zoniet waarschijnlijk, dat de aanvankelijke

nota en het aanvankelijke besluit wordt aangepast of gewijzigd. Mogelijks wordt het aanvankelijke standpunt van de administratie zelfs verlaten om op goede gronden te kiezen voor een andere ambtelijke visie die niet meer overeenkomt met het aanvankelijk door diezelfde administratie ingenomen standpunt.

### *Beoordeling*

5.4. Er wordt niet betwist dat het kwestieuze ontwerpbesluit en de begeleidende nota bestuursdocumenten zijn in de zin van artikel 3, 4° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur. Wel betwist de verzoekende partij dat deze documenten bestuursdocumenten zijn die “af” zijn in de zin van artikel 11, 2° van het voornoemde decreet. Luidens deze bepaling mag een aanvraag tot openbaarmaking afgewezen worden “als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn”.

5.5. Uit de voorbereidende werkzaamheden van het voormelde decreet blijkt onder meer dat “(...) Documenten ter voorbereiding van een besluitvormingsprocedure (...) pas af (zijn) indien ze een definitieve status hebben verkregen, dit wil zeggen indien ze ondertekend zijn door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is”, dat “dit (...) geenszins (betekent) dat er een eindbeslissing in de procedure zou moeten genomen worden” en dat “ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota’s (openbaar) zijn, nog voor de eindbeslissing is gevallen, voorzover ze definitief af zijn, dit wil zeggen ondertekend door de bevoegde persoon, zelfs al zijn deze documenten vatbaar voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen.(...)” (Parl. St. VI. Parl. 2002-03, nr. 1732/1, 23).

5.6. Gelet op wat voorafgaat, verkrijgt een bestuursdocument dat in de loop van een besluitvormingsprocedure wordt opgesteld een definitieve status en is het derhalve “af” in de zin van artikel 11, 2° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, als dit document het formeel onderschreven standpunt van de betrokken dienst bevat, zelfs al is het document

nadien nog vatbaar voor herziening of wijziging ten gevolge van nieuwe factoren en elementen. Te dezen moet aangenomen worden dat het ontwerpbesluit en de begeleidende nota het formeel onderschreven standpunt van de betrokken dienst bevatten, zodat deze bestuursdocumenten door de Beroepsinstantie terecht als “af” werden beoordeeld. De verzoekende partij maakt de voormelde kwalificatie ten onrechte afhankelijk van de kennisneming en de goedkeuring van de bestuursdocumenten door de deputatie.

Het middel is ongegrond.

### *B. Tweede middel*

#### *Uiteenzetting van het middel*

6.1. Als tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 55, eerste lid, van het provinciedecreet en van artikel 9 van het huishoudelijk reglement van de deputatie van 1 december 2006.

Zij voert aan dat de deputatie op grond van artikel 55, eerste lid, van het provinciedecreet haar werkzaamheden organiseert en deze vastlegt in een huishoudelijk reglement. Artikel 9 van het huishoudelijk reglement van de deputatie stelt in dit verband uitdrukkelijk dat de provinciegriffier de ontwerpagenda slechts voorbereidt en dat het de deputatie is die bij de aanvang van de vergadering de agenda bepaalt. Het al dan niet opgenomen zijn in de definitief door de deputatie vastgestelde agenda, gevolgd door een al dan niet goedkeuren, is beslissend om de status van een ontwerp van besluit of een toelichtende nota te bepalen. Het is de deputatie die in deze het laatste woord heeft -en hier in casu ook heeft gebruik van gemaakt door het dossier naar de administratie terug te sturen- en niet de provinciegriffier.

6.2. De verzoekende partij voegt in haar memorie van wederantwoord en laatste memorie niets aan haar betoog toe.

### *Beoordeling*

6.3. Bij de bespreking van het eerste middel werd geoordeeld dat het ontwerpbesluit en de begeleidende nota door de Beroepsinstantie terecht als “af” in de zin van artikel 11, 2° van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur werden beoordeeld. De omstandigheid dat de deputatie op grond van artikel 55, eerste lid, van het provinciedecreet haar werkzaamheden organiseert en deze vastlegt in een huishoudelijk reglement en dat artikel 9 van het huishoudelijk reglement van de deputatie uitdrukkelijk stelt dat de provinciegriffier de ontwerpagenda slechts voorbereidt en dat het de agenda is die bij de aanvang van de vergadering de agenda bepaalt, doet hieraan geen afbreuk.

Het middel is ongegrond.

### **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het beroep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 28 juni 2011,  
door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

|                      |                  |
|----------------------|------------------|
| André Beirlaen,      | kamervoorzitter, |
| Carlo Adams,         | staatsraad,      |
| Stephan De Taeye,    | staatsraad,      |
| bijgestaan door      |                  |
| Christophe Verhaert, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Christophe Verhaert**

**André Beirlaen**