

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.632 van 20 mei 2021
in de zaak A. 229.287/IX-9629**

In zake: XXXX

tegen:

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
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 4 oktober 2019, strekt tot de nietigverklaring van beslissing OVB/2019/206 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 2 september 2019.

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 Marijke Sterck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij en de verwerende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 april 2021.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende partij en advocaat John Devers, die *loco* advocaat Patrick Devers verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Marijke Sterck 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. Verzoeker is verwickeld in een dispuut met zijn ex-echtgenote over de te betalen kosten en uitzonderlijke kosten voor zijn zoon A. In dat verband wil hij weten of ten gunste van A een studietoelage is ontvangen voor het schooljaar 2018-2019.

Op 2 juli 2019 vraagt verzoeker aan het agentschap Hoger Onderwijs, Volwassenenonderwijs, Kwalificaties & Studietoelagen (hierna: Ahovoks) om hem een afschrift te verlenen van het document in het kader van de al dan niet toekenning van een school- of studietoelage voor A voor het schooljaar 2018-2019.

Op 12 juli 2019 wijst Ahovoks deze aanvraag af, verwijzende naar artikel 13, 2°, van het decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ (versta: artikel II.34, 2°, van het bestuursdecreet van 7 december 2018), omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van A, gelet op diens meerderjarigheid.

Verzoeker stelt op 8 augustus 2019 een beroep in tegen de voormelde weigering bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: de beroepsinstantie).

Op 2 september 2019 verklaart de beroepsinstantie het beroep ongegrond. Dat is de bestreden beslissing, die in essentie steunt op de volgende overwegingen:

“De beroepsinstantie is van oordeel dat de vraag of iemand al dan niet een studietoelage heeft aangevraagd en ontvangt, ontegensprekelijk behoort tot de persoonlijke levenssfeer van die persoon (daar dit verband houdt met de inkomensgegevens). Ahovoks heeft dan ook terecht beroep gedaan op de uitzonderingsgrond, vervat in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Het is immers zo dat door de openbaarmaking van de opgevraagde informatie, onmiskenbaar afbreuk wordt gedaan aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon, die meerderjarig is voor het gevraagde aanvraagjaar. Zolang een student minderjarig is, wordt het toelagebedrag wel openbaar gemaakt aan de beide ouders, omdat het ouderlijk gezag gezamenlijk wordt uitgeoefend en omdat de ouders die samen de ouderlijke macht uitoefenen over hun minderjarige kinderen, als gevolg van artikels 374 en artikels 376 van het Burgerlijk Wetboek, recht hebben op informatie over hun kind. Vandaar dat deze info ook werd meegedeeld door Ahovoks aan verzoeker voor het schooljaar 2018/2019 met betrekking tot zijn minderjarige zoon [F] (beslissing van Ahovoks d.d. 1 april 2019). Het is evenwel zo dat van zodra een student meerderjarig is, wat in casu het geval is voor zijn zoon [A], deze zelf zijn of haar toestemming dient te geven met de openbaarmaking van dergelijke gegevens die behoren tot de persoonlijke levenssfeer van betrokkene, daar voor studenten hoger onderwijs, de toelage steeds wordt toegekend aan de student zelf.

De beroepsinstantie is tevens van oordeel dat ook de persoonlijke levenssfeer van de moeder hier in casu dient afgeschermd te worden, daar immers bij de berekening van een studietoelage mogelijks ook rekening wordt gehouden met de inkomensgegevens van die betrokken persoon.

Uit het feit of er al dan niet een toelage wordt toegekend of uit het bedrag van de eventuele toelage zelf, zou immers in grosso modo het inkomensniveau kunnen afgeleid worden van de betrokken natuurlijke persoon en de beroepsinstantie is van oordeel [...] dat door de openbaarmaking van die informatie, onmiskenbaar afbreuk wordt gedaan aan de persoonlijke levenssfeer van de betrokken persoon en dat deze daarom in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet niet kan worden vrijgegeven.

Artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet laat echter wel de mogelijkheid dat dergelijke gegevens toch openbaar worden gemaakt, mits toestemming van de betrokken personen, in casu mevrouw [X] en de betrokken meerderjarige zoon, [A]. Het Bestuursdecreet voorziet eveneens dat de beroepsinstantie de betrokkenen hiervoor contacteert, indien de bestuursinstantie het niet zelf heeft gedaan, wat in casu is gebleken uit het onderzoek.

De beroepsinstantie heeft daarom de beide betrokkenen gecontacteerd, met het verzoek of zij eventueel hun toestemming nog geven om de opgevraagde informatie, die behoort tot hun persoonlijke levenssfeer, alsnog openbaar te maken ten aanzien van de verzoeker. De beroepsinstantie heeft van de beide betrokkenen tot op heden geen reactie mogen ontvangen.

Bijgevolg is de beroepsinstantie daarom eveneens van oordeel dat, in toepassing van artikel 11.34, 2° van het Bestuursdecreet, de opgevraagde gegevens inzake de al dan niet toekenning van een studietoelage met betrekking tot [A] niet openbaar kunnen worden gemaakt voor het schooljaar 2018/2019.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

4. De verwerende partij werpt op dat het beroep onontvankelijk is, “voor zoveel [het] de openbaarheidsvraag aangaande [F] betreft”.

Beoordeling

5. Verzoekers aanvraag van 2 juli 2019 bij Ahovoks en de bestreden beslissing van de beroepsinstantie hebben enkel betrekking op de openbaarmaking van bestuursdocumenten over de eventuele studietoelagen voor A, zodat ook het thans voorliggend annulatieberoep enkel daarop betrekking kan hebben. Verzoeker vermeldt in zijn verzoekschrift wel zijn pogingen om ook

informatie over de studietoelagen voor zijn zoon F te verkrijgen, maar die uiteenzetting is vreemd aan de huidige zaak.

Mocht verzoeker, met de sporadische vermeldingen van F, ook beogen aan de Raad van State een geschil voor te leggen omtrent de openbaarmaking van bestuursdocumenten die op F betrekking hebben, is de exceptie gegrond.

V. Onderzoek van de grieven

Uiteenzetting in het inleidend verzoekschrift

6. Verzoeker geeft in het inleidend verzoekschrift de volgende “uiteenzetting van de middelen”:

“De [...] beroepsinstantie stelt dat het openbaarheidsverzoek werd afgewezen gezien het verzoek afbreuk doet aan de bescherming op de persoonlijke levenssfeer van zowel [A], en anderzijds van [X].

[A] is inderdaad meerderjarig sedert [...] 2018 maar geeft geen informatie onder druk van zijn moeder [X]. [X] weigert eveneens de gevraagde informatie te geven.

In de uitspraak van de beroepsinstantie zelf lezen we inderdaad op pagina 3 voorlaatste alinea ‘De beroepsinstantie heeft daarom de betrokkenen gecontacteerd, met het verzoek of zij eventueel hun toestemming nog geven om de opgevraagde informatie, die behoort tot hun persoonlijke levenssfeer, alsnog openbaar te maken ten aanzien van de verzoeker. De beroepsinstantie heeft van de beide betrokkenen tot op heden nog geen reactie mogen ontvangen’.

Dit illustreert de houding van zowel [A] als van zijn moeder [X].

Anderzijds stelt de beroepsinstantie dat ook de privacy van [X] dient afgeschermd te worden gezien bij eventuele vrijgave van die gegevens daarbij haar inkomensniveau zou kunnen worden afgeleid.

Uiteraard druist dit in tegen de bepalingen van het tussengekomen vonnis van de Familierechtbank van de Rechtbank Leuven dd 27/05/2015 en het recente eindvonnis van 20/02/2019.

Gezien de houding van [X] en haar inwonende zoon [A] die niet reageren op het schrijven van de beroepsinstantie en anderzijds nalaten/weigeren aan [verzoeker] de nodige informatie en bewijsstukken mede te delen zoals het vonnis bepaalt en tevens rekening houdend met het feit dat de eventuele studietoelagen nog vele jaren, ook later nog voor [F], zullen

dienen verrekend te worden druist deze beslissing in tegen de specifieke bepalingen opgenomen in de vonnissen van de Familierechtbank Leuven. In het tussenvonnis dd van de Familierechtbank van Leuven dd 27/05/15 lezen we op pagina 9 punt 2 en pagina 10 aangaande de kosten verbonden aan de schoolse opleiding en wordt er specifiek vermeld: ‘en dit alles na aftrek van eventuele studietoelagen en/of studiebeurzen’.

In het vonnis dd van de Familierechtbank van Leuven dd 20/02/2019 lezen we op pagina 12 punt 1.2 aangaande de kosten verbonden aan de schoolse opleiding en wordt er specifiek vermeld ‘en dit alles na aftrek van de eventuele schoolpremie(s), studietoelagen, en/of studiebeurzen, waarvan de bewijsstukken bij de afrekening worden gevoegd’.

Op pagina 13 in alinea 4 stelt de Rechtbank: ‘De partij die schoolpremies, studietoelagen en/of studiebeurzen, een tussenkomst van het ziekenfonds, hospitalisatieverzekering of een andere aanvullende verzekering ontvangt/geniet, bezorgt van zodra deze voorhanden zijn en minstens jaarlijks in de maand september een overzicht van alle ontvangen bedragen samen met een kopie van de bewijsstukken’.

Het is intussen overduidelijk dat [X] de eventuele studietoelagen die ze al heeft ontvangen en nog zal ontvangen voor de beide kinderen [A] en [F] weigert te verrekenen met de buitengewone schoolkosten, ondanks de duidelijke bepalingen vervat in de vonnissen.

Kan het de bedoeling zijn van de wet op de privacy dat deze in concreto misbruikt wordt ten nadele van de andere partij? De weigering tot openbaarmaking schendt het gelijkheidsbeginsel en is bovendien discriminerend en benadeelt duidelijk de verzoekende partij.

[Verzoeker] wordt overigens met een gelijkaardige problematiek geconfronteerd bij het ziekenfonds als hij informatie vraagt over de verschillen voor zijn zoon [A]. Ook daar wordt er beroep gedaan op de wet op de privacy om openbaarheid te weigeren.

Het gaat toch niet op dat de verwerende partij zich verschuilt achter de meerderjarigheid van [A], gezien [verzoeker] onderhoudsplichtig is ondanks die meerderjarigheid en zolang [A] nog zal studeren.

Anderzijds laat [X] bevel tot betaling uitvoeren door een gerechtsdeurwaarder maar vertikt het zich te houden aan de verplichting om alle tussenkomsten te vermelden!

Die verplichting staat bovendien duidelijk opgenomen in het vonnis en eveneens in de nieuwe formulering van het protocol betreffende de bijzondere kosten dat de Rechtbank te Leuven hanteert en oplegt! Zie de specifieke bepalingen pagina 3 (stuk 11).”

7. In de memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat de inkomens en de vermogens van X intussen aan de hand van een omstandig en gedetailleerd eindverslag van de gerechtsdeskundige geanalyseerd zijn – en bijgevolg bekend.

Hij legt ook een afschrift neer van het eindarrest van het hof van beroep te Brussel van 28 januari 2020; hierin veroordeelt het hof X “om alle bewijsstukken aangaande de studietoelagen, kinderbijslag / groeipakket alsook alle andere sociale voordelen, alsook de tegemoetkomingen van het ziekenfonds m.b.t. ziektekosten van de kinderen aan [verzoeker] over te maken binnen 8 dagen na ontvangst of uiterlijk binnen 8 dagen na het verzoek tot mededeling door hem, op straffe van schorsing van zijn bijdrage in de buitengewone kosten”. Dit bevel heft volgens verzoeker de privacybepalingen op, waardoor de absolute weigeringsgrond van artikel II.34, 2°, van het bestuursdecreet niet (meer) van toepassing is. Gelet op het specifieke bevel van het hof van beroep, is er volgens verzoeker voor wat de bewijsstukken aangaande de studietoelagen betreft, van de betrokkenen geen instemming met de openbaarmaking meer vereist. De eventuele schorsing van zijn bijdrage in de buitengewone kosten geeft verzoeker immers geen enkele zekerheid over de juistheid en de volledigheid van de door X meegedeelde gegevens.

Volgens verzoeker schendt de weigering tot openbaarmaking het gelijkheidsbeginsel doordat hij niet zelf de specifieke bewijsstukken rechtstreeks kan verkrijgen bij de betrokken instanties en ze daardoor de mogelijkheid blijft geven aan de andere ouder om zich te onttrekken aan het bevel van het hof van beroep.

8. In zijn laatste memorie betoogt verzoeker dat het arrest van het hof van beroep gezag van gewijsde heeft “ook t.a.v. de administratie en dat hierdoor wel degelijk er een reden is om af te wijken van de privacy gegevens daar waar er een vonnis is dat voorziet dat deze schoolpremie(s), studietoelagen, en/of studiebeurzen moeten worden kenbaar gemaakt”.

Beoordeling

9. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord op dat zij in het betoog van verzoeker geen ontvankelijk middel leest, “integendeel,

vermits blijkbaar niet betwist wordt [dat] op de openbaarheidsvraag de absolute uitzonderingsgrond van artikel II.34, 2° uit het bestuursdecreet van 7 december 2018 toepasbaar was”.

10. Als wettigheidsrechter treedt de Raad van State niet op als een rechter in hoger beroep. Hij beoordeelt, desgevraagd, de wettigheid van het overheidsoptreden. Om de onwettigheid van de bestreden overheidshandeling aan te tonen, moet een verzoekende partij middelen aanvoeren, waarin zij uiteenzet welke rechtsregels door het bestuur zijn overtreden en op welke wijze het die rechtsregels precies heeft miskend door de bestreden beslissing te nemen.

Onder ‘middel’ moet met andere woorden worden verstaan: de voldoende duidelijke omschrijving zowel van de overtreden rechtsregel of het overtreden rechtsbeginsel als van de wijze waarop die regel of dat beginsel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden. Voldoende duidelijk betekent dat het niet nodig is veronderstellingen over de juiste bedoelingen van de verzoekende partij te maken, waardoor in werkelijkheid de verwerende partij en de Raad van State ertoe gebracht worden het verzoekschrift op te stellen in de plaats van de verzoekende partij.

Die uiteenzetting is een essentieel onderdeel van de inleidende akte omdat het de andere partijen toelaat zich te verdedigen tegen de grieven die ten aanzien van de bestreden beslissing worden aangevoerd en de Raad van State in staat stelt de gegrondheid van die grieven te beoordelen.

Daarom bepaalt artikel 2, § 1, 3°, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ dat het verzoekschrift een uiteenzetting van de middelen moet bevatten.

Elk verzuim op dit vlak is een vormgebrek dat na het verstrijken van de beroepstermijn niet meer kan worden goedge maakt in latere memories.

11. Met de verwerende partij wordt vastgesteld dat verzoeker in het inleidend verzoekschrift onder zijn “uiteenzetting van de middelen” niet betoogt dat enige precieze rechtsregel van het bestuursdecreet zou zijn geschonden, noch op welke wijze de verwerende partij dat zou hebben gedaan.

Voorts vermeldt verzoeker wel dat de weigering het gelijkheidsbeginsel schendt, maar hij laat na die beweerde schending toe te lichten.

In zoverre kan in de aangehaalde uiteenzetting geen ontvankelijk middel worden ontwaard en is de exceptie van de verwerende partij gegrond.

12.1. Voor zover verzoeker verwijst naar vonnissen van de familierechtbank van Leuven, heeft de verwerende partij de draagwijdte van die grief correct ingeschat waar zij stelt:

“De stelling van de verzoekende partij lijkt te zijn dat een positief antwoord op de openbaarheidsvraag voorrang diende te krijgen op de toepassing van voornoemd artikel II.34, 2° nu zulk een antwoord noodzakelijk was opdat de vonnissen van 27 mei 2015 en 20 februari 2019, wat de daar bedoelde afrekening(en) tussen de verzoekende partij en zijn ex-echtgenote aangaat, naar behoren zouden kunnen plaatsvinden.”

12.2. Opnieuw moet de Raad van State de verwerende partij bijvallen, waar zij vervolgens opwerpt dat verzoeker in het ongewisse laat wat de rechtsgrond is voor zijn stelling dat de bestreden beslissing “indruist” tegen de voormelde vonnissen in een geschil waar de verwerende partij niet eens betrokken partij was en dat verzoeker geen bepaling aanwijst – kan aanwijzen – die de verwerende partij een verplichting oplegt om aan de uitvoering van deze

vonnissen mee te werken, waaraan de openbaarheidsregels in het bestuursdecreet ondergeschikt zouden zijn.

Ook in die mate is geen ontvankelijk middel aangevoerd.

13. Een beroep dat geen ontvankelijke middelen bevat, is onontvankelijk.

14. De argumenten die verzoeker in de memorie van wederantwoord put uit het intussen gewezen arrest van het hof van beroep te Brussel laten niet toe anders te besluiten.

Een middel dat initieel onontvankelijk is, mag naderhand hoe dan ook niet meer worden bijgesteld.

Ten overvloede mag nog worden opgemerkt dat het arrest van het hof van beroep te Brussel dateert na de bestreden beslissing, zodat de beroepsinstantie uiteraard niet kan worden verweten er geen rekening mee te hebben gehouden. De opvatting van verzoeker dat het bevel, gegeven aan X bij arrest van het hof van beroep de privacybepalingen in het bestuursdecreet opheft en betekent dat X – en zelfs A – thans geen instemming meer hoeft te geven voor de gevraagde openbaarmaking, moet de Raad van State dan ook niet onderzoeken. Het ligt op de weg van verzoeker om, na hierover eventueel juridisch advies te hebben ingewonnen, de uitvoering van het arrest te realiseren of een beroep te doen op andere rechtsmiddelen die hem ter beschikking kunnen staan.

De nieuwe argumentatie in de memorie van wederantwoord is bijgevolg ook onontvankelijk en kan geenszins de gevraagde nietigverklaring verantwoorden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van de verzoekende partij niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twintig mei tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Bruno Seutin,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren