

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.743 van 13 december 2024
in de zaak A. 235.489/XII-9592**

In zake : P.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe Vande Castele
kantoor houdend te 2900 Schoten
Klamperdreef 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
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 18 januari 2022, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur van 21 december 2021 met kenmerk OVB/2021/446 waarbij “het beroepschrift van [verzoeker] d.d. 9 december 2021 tegen de weigeringsbeslissing van de Beroepsinstantie d.d. 16 november 2021 [...] als ontvankelijk doch ongegrond [wordt] beschouwd”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker 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 17 oktober 2024 en waarop de zaak voor verdere behandeling werd verdaagd naar de terechtzitting van 21 november 2024 om de partijen de mogelijkheid te geven om schriftelijk een standpunt in te nemen over de ter terechtzitting geformuleerde vragen van de Raad van State.

Verzoeker heeft een “aanvullende laatste memorie” ingediend. De verwerende partij heeft een “nota” ingediend.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Vande Castele, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een 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. Op 8 november 2021 vraagt verzoeker aan de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur (hierna: Beroepsinstantie) via het algemene e-mailadres van de Beroepsinstantie openbaarheid@vlaanderen.be, alsook via het e-mailadres

van de voorzitter van de Beroepsinstantie, om in toepassing van het Bestuursdecreet van 19 december 2018 (hierna: Bestuursdecreet) een afschrift te ontvangen van “[h]et bestuursdocument waaruit de Beroepsinstantie openbaarheid in haar beslissing 2020/572 concludeert dat een zorgvolmacht (via een lastgeving) de betrokken persoon die wil anticiperen op zijn wilsonbekwaamheid enkel de bevoegdheid geeft aan één of meerdere personen om specifieke of algemene handelingen te stellen met betrekking tot zijn vermogen en dat dit iets geheel anders is dan het verlenen van een toestemming om toegang te verkrijgen tot een zorgdossier.”

Dezelfde dag nog antwoordt de voorzitter van de Beroepsinstantie dat het openbaarheidsverzoek goed werd ontvangen en werd genoteerd in het daartoe bestemde register.

3.2. Op 16 november 2021 ontvangt verzoeker middels het e-mailadres openbaarheid@vlaanderen.be van de Beroepsinstantie het volgende antwoord op zijn openbaarheidsverzoek:

“In antwoord op uw openbaarheidsverzoek 20201108 d.d. 8 november 2021, moeten wij u nogmaals meedelen dat wij niet kunnen ingaan op uw verzoek.

De door u opgevraagde informatie kadert immers in de afhandeling van een beroepsdossier van de Beroepsinstantie, meer bepaald dossier OVB/2020/057.

U diende al eerder een gelijkaardig verzoekschrift inzake openbaarheid van bestuur in op 14 oktober 2021, dat toen ook werd afgewezen door onze diensten. U stelde onlangs een beroep in tegen onze eerdere weigeringsbeslissing, waarbij uw beroep eveneens als ongegrond werd afgewezen door de Beroepsinstantie: zie de uitspraak van de Beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur d.d. 10 november 2021 in dossier OVB/2021/397.

Wij kunnen dan ook niet anders dan ons standpunt in deze nog eens duidelijk te herhalen:

Artikel II.34, 3° Bestuursdecreet voorziet dat een aanvraag tot openbaarmaking moet afgewezen worden als die openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de Vlaamse Regering en van de verantwoordelijke overheden die ervan afhangen, aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van het Vlaams Parlement evenals aan het bij wet of decreet bepaalde geheim van beraadslagingen van de organen van de instanties, genoemd in artikel II.28, §1 van het Bestuursdecreet.

Artikel II.34, 3° bevat dus een bevestiging van, en een regeling over, onder andere, het geheim van de beraadslagingen van de verantwoordelijke overheden en organen die afhangen van de Vlaamse Regering. Nu is het duidelijk dat de Beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur, een bij decreet opgerichte interne

beroepscommissie binnen de Vlaamse overheid is en derhalve een orgaan dat afhangt van de Vlaamse Regering.

Bovendien dient te worden uitgegaan van de geheimhouding van de beraadslagingen van de Beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur omwille van de taakstelling zoals omschreven in het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en het uitvoeringsbesluit van 19 juli 2007 tot oprichting van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie. Daarnaast is in artikel 11 van laatstgenoemd besluit uitdrukkelijk voorzien dat de beraadslagingen alsook alle informatie die verkregen wordt in het kader van de werking van de Beroepsinstantie vertrouwelijk zijn.

Wij zijn dan ook van oordeel dat, op grond van artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet, gelezen in samenhang met artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, de gevraagde informatie niet openbaar kan worden gemaakt.

Tegen deze beslissing kunt u beroep instellen bij de Beroepsinstantie inzake de openbaarheid van bestuur (via mail: openbaarheid@vlaanderen.be of per brief, gericht aan: Departement Kanselarij en Bestuur, Beroepsinstantie openbaarheid van bestuur, Havenlaan 88, bus 20, 1000 Brussel). U beschikt daarvoor over een termijn van dertig kalenderdagen, die ingaat op de dag nadat de beslissing is verstuurd.”

Dit antwoord gaat uit van A.V.A. in de hoedanigheid van jurist van de Vlaamse overheid, Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken.

3.3. Op 9 december 2021 dient verzoeker een beroep in bij de Beroepsinstantie tegen de weigeringsbeslissing van 16 november 2021. Hij omschrijft de bestreden beslissing in zijn beroep als volgt: “Op 16 november 2021 [...] zond de [Beroepsinstantie] (openbaarheid@vlaanderen.be) het volgende antwoordbericht van het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken”. Verzoeker wijst in zijn beroep op “de ogenschijnlijke problematiek inzake de onafhankelijkheid en onpartijdigheid” met onder meer als argument “dat de beslissing van de Kanselarij meegedeeld is via de communicatie-e-mail van de Beroepsinstantie”. Verzoeker vraagt aan de Beroepsinstantie om het antwoord van het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken van 16 november 2021 te herzien en om zijn openbaarheidsaanvraag van 8 november 2021 in te willigen.

3.4. Op 9 december 2021 meldt I.R. namens de Beroepsinstantie de ontvangst van het beroepschrift, enerzijds, aan verzoeker, en anderzijds, aan A.V.A. van het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken en aan het algemene e-mailadres van de Beroepsinstantie. In het bericht aan A.V.A. en aan de Beroepsinstantie wordt de bestreden weigeringsbeslissing omschreven als “de

weigeringsbeslissing van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur d.d. 16 november 2021”.

3.5. Op 21 december 2021 beslist de Beroepsinstantie dat het beroepsschrift “tegen de weigeringsbeslissing van de Beroepsinstantie d.d. 16 november 2021” ontvankelijk doch ongegrond is.

Dit is de bestreden beslissing.

In de bestreden beslissing wordt verzoekers opmerking over “de ogenschijnlijke problematiek inzake de onafhankelijkheid en onpartijdigheid” als volgt beantwoord:

“De Beroepsinstantie wenst vooraf eerst duidelijk te stellen dat er zich absoluut geen probleem stelt wat betreft de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Beroepsinstantie. In artikel 4, tweede lid van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie is heel expliciet bepaald dat het de leden van de Beroepsinstantie verboden is om tegenwoordig te zijn bij een beraadslaging over zaken als zij rechts[t]reeks betrokken zijn geweest bij het nemen van de beslissing waartegen beroep wordt ingesteld. Die casus heeft zich hier nu voorgedaan: de ambtenaar van het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken die de beslissing heeft genomen op 16 november 2021, en die in dit beroepsdossier wordt aangevochten, is tevens plaatsvervangend lid van de Beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur (die als onafhankelijke beroepscommissie is ondergebracht bij het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken). Bij de afhandeling van dit beroepsdossier is er wel degelijk over gewaakt dat de desbetreffende ambtenaar daar niet werd bij betrokken en bij de beraadslaging was de betrokken persoon evenmin aanwezig, volkomen conform de bepaling van artikel 4, tweede lid van voormeld BVR van 19 juli 2007. Er stelt zich dus geen enkel probleem wat betreft de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Beroepsinstantie.”

3.6. Op 21 december 2021 geeft I.R. namens de Beroepsinstantie kennis van de bestreden beslissing aan enerzijds verzoeker, en anderzijds A.V.A. van het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken en het e-mailadres van de Beroepsinstantie.

IV. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

4. De bestreden beslissing is inhoudelijk tegenstrijdig over de vraag van wie de oorspronkelijke weigeringsbeslissing van 16 november 2021 (zie *supra*, nr. 3.2.) uitgaat en waartegen het georganiseerd bestuurlijk beroep is ingediend waarover de Beroepsinstantie zich als bestuurlijk beroepsorgaan in de bestreden beslissing uitspreekt. Onder de rubrieken “voorafgaande procedure”, “ontvankelijkheid van het beroep” en “besluit” vermeldt de bestreden beslissing dat de weigeringsbeslissing van 16 november 2021 werd genomen door de Beroepsinstantie. Onder de rubriek “standpunt van de Beroepsinstantie” vermeldt de bestreden beslissing dan weer – in antwoord op verzoekers opmerking over de problematiek inzake onafhankelijkheid en onpartijdigheid (zie *supra*, nr. 3.3.) – “dat er zich absoluut geen probleem stelt” want dat “de ambtenaar van het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken die de beslissing heeft genomen op 16 november 2021” afzijdig is gebleven bij de afhandeling van het beroepsdossier door de Beroepsinstantie.

5. De vraag of de oorspronkelijke weigeringsbeslissing uitgaat van de Beroepsinstantie als bestuurlijk beroepsorgaan, dan wel van een ambtenaar van van het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, is mogelijk van belang om de ontvankelijkheid van het georganiseerd bestuurlijk beroep bij de Beroepsinstantie, en bijgevolg, de ontvankelijkheid van het beroep bij de Raad van State te beoordelen.

Een georganiseerd bestuurlijk beroep moet immers op rechtsgeldige wijze worden uitgeput opdat een beroep bij de Raad van State kan worden toegelaten. Wie dan ook niet – of op niet-ontvankelijke wijze – dit bestuurlijk beroep instelt, kan vervolgens ook niet op ontvankelijke wijze een annulatieberoep indienen. De procedureregels inzake georganiseerde bestuurlijke beroepen raken de openbare orde, hetgeen inhoudt dat indien de Beroepsinstantie aan de eventuele onontvankelijkheid van het bestuurlijk beroep uitgaande van de verzoekende partij voorbijgaat, dit de Raad van State als administratieve rechter er niet van ontslaat om, eventueel ambtshalve, vast te stellen dat het bestuurlijk

beroep niet ontvankelijk is ingesteld, hetgeen dan weer tot gevolg heeft dat ook het annulatieberoep onontvankelijk is.

6. Nadat de partijen daarover op een tegensprekelijke wijze zijn bevraagd, antwoordt de verwerende partij dat:

- de weigeringsbeslissing van 16 november 2021 uitgaat van het Departement Kancelarij en Buitenlandse Zaken, optredend bij wege van A.V.A., jurist;
- van deze weigeringsbeslissing geen “ter zake nuttige andere schriftelijke neerslag” bestaat dan de e-mail van 16 november 2021 om 11:33u, door de verwerende partij neergelegd als stuk 1, bijlage C;
- uit het samenlezen van de artikelen II.40, § 1, II.49, II.50 en artikel III.90 van het Bestuursdecreet volgt dat de Beroepsinstantie “niet de overheid kan zijn waaraan de initiële openbaarheidsvraag te stellen is wil de decretale regelgeving, met name op het vlak van een georganiseerd bestuurlijk beroep, te respecteren zijn”.

7. Hoewel verzoeker “de praktijk waarbij een openbaarheidsverzoek gericht aan de Beroepsinstantie op een onduidelijke wijze wordt doorverwezen naar het Departement Kancelarij en Buitenlandse Zaken om vervolgens te worden afgewezen”, als problematisch bestempelt, betwist hij niet dat de weigeringsbeslissing van 16 november 2021 uitgaat van een ambtenaar van het Departement Kancelarij en Buitenlandse Zaken.

8. Het standpunt van de verwerende partij dat de weigeringsbeslissing van 16 november 2021 uitgaat van een ambtenaar van het Departement Kancelarij en Buitenlandse Zaken – en dus niet van de Beroepsinstantie, hoewel de bestreden beslissing dat meermaals vermeldt – en dat door verzoeker niet wordt betwist, vindt verder steun in het administratief dossier (zie *supra*, nr. 3.2.).

9. Aldus stelt de Raad van State vast dat de weigeringsbeslissing van 16 november 2021 – daar zij uitgaat van een ambtenaar van het Departement

Kanselarij en Buitenlandse Zaken – uitgaat van een “overheidsinstantie” zoals bedoeld in de artikelen II.28, § 1, en II.48, § 1, van het Bestuursdecreet.

10. Het beroep tot nietigverklaring wordt hierna in de aangegeven mate onderzocht.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

11. De verwerende partij werpt in de memorie van antwoord de exceptie op dat het beroep niet-ontvankelijk is. Zij zet uiteen dat het initiële openbaarheidsverzoek de openbaarheid betreft van een bestuursdocument dat de Beroepsinstantie in haar beslissing in het dossier OVB/2020/57 ertoe zou hebben gebracht te besluiten dat de mogelijke draagwijdte van een zorgvolmacht beperkt is tot vermogenshandelingen en dat een zorgvolmacht op zich geen toestemming verleent om toegang te verkrijgen tot een zorgdossier. Verzoeker zet niet uiteen “welk, zelfs soort van, bestuursdocument zo wordt bedoeld”. Volgens de verwerende partij staat het vast dat er in het betrokken dossier geen externe bestuursdocumenten aanwezig zijn die in verband staan met het gevraagde, met name stukken waaruit de Beroepsinstantie haar standpunt in de betrokken zaak “concludeert”. Het “Parlementair Verslag van 6 mei 2021, stuk 774 (2020-021 - nr. 1 over de openbaarheidsregels voor medische dossiers van wilsonbekwame personen in het algemeen en in woonzorgcentra in het bijzonder” kan niet bedoeld zijn door verzoeker, omdat het dateert van na de bedoelde beslissing van de Beroepsinstantie van 24 maart 2020. Voorts wijst de verwerende partij erop dat die beslissing van de Beroepsinstantie niet werd aangevochten voor de Raad van State en geanonimiseerd werd gepubliceerd op www.vlaanderen.be/publicaties, zodat verzoeker er reeds bij zijn initiële aanvraag kennis van had en daarvan de openbaarheid reeds gold. Volgens de verwerende partij kan de initiële openbaarheidsaanvraag daarom alleen nog de beraadslaging zelf van de Beroepsinstantie betreffen. Het beroep tot nietigverklaring is “alleen ontvankelijk wanneer [het] betrekking zou hebben op de bedoelde beraadslaging. Dit laatste

moet dan wel ingesloten liggen in de initiële openbaarheidsvraag van 8 november 2021, hetgeen niet het geval is”, zodat verzoekers beroep niet-ontvankelijk is. Tot slot voert de verwerende partij aan dat verzoeker meermaals vermeldt dat hij het document waarop het openbaarheidsverzoek slaat, ook effectief kent, omdat het hem zou zijn “onthuld”. Verzoeker geeft daarover in het initiële openbaarheidsverzoek noch in het beroep tot nietigverklaring enige nadere specificatie, ook al kon hij dit wel doen. Deze uitspraken van verzoeker bevestigen de niet-ontvankelijkheid van het beroep.

In haar laatste memorie voegt de verwerende partij daaraan toe dat zij in de laatste memorie van verzoeker geen argumenten leest die het vereiste belang en de vereiste hoedanigheid zouden kunnen staven.

12. In de memorie van wederantwoord betwist verzoeker de exceptie van niet-ontvankelijkheid. Ten eerste zet verzoeker uiteen dat de verwerende partij wel degelijk het “soort van bestuursdocument” kent waarvan openbaarheid wordt gevraagd. De Beroepsinstantie heeft dit duidelijk begrepen, maar de openbaarheid afgewezen met een exceptie van vertrouwelijkheid gegrond op artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet. Het verweer dat er in het betrokken dossier geen externe bestuursdocumenten aanwezig zijn, is voorts niet relevant. Zelfs indien dit verweer juist zou zijn, wat volgens verzoeker niet het geval is, bestaan er wel degelijk “interne” bestuursdocumenten waarvan hij de openbaarmaking vraagt. Ten tweede voert verzoeker aan dat noch de Beroepsinstantie noch de Kancelarij hebben aangegeven dat de gevraagde bestuursdocumenten niet bestaan. Ten derde wijst verzoeker erop dat hij geen uitleg vraagt over een parlementair verslag van 6 mei 2021 dat de verwerende partij aanhaalt in de memorie van antwoord, maar dat hij de openbaarheid vraagt van “het bestuursdocument waaruit de Beroepsinstantie openbaarheid in haar beslissing 2020/572 concludeert dat een zorgvolmacht (via een lastgeving) de betrokken persoon die wil anticiperen op zijn wilsonbekwaamheid, enkel de bevoegdheid geeft aan één of meerdere personen om specifieke of algemene handelingen te stellen met betrekking tot zijn vermogen en dat dit iets geheel anders is dan het verlenen van een toestemming om toegang te verkrijgen tot een

zorgdossier.” Ten vierde repliceert verzoeker dat het gegeven dat de beslissing van de Beroepsinstantie met kenmerk OVB/2020/057 niet is aangevochten, irrelevant is, daar de aanvraag die aan die beslissing voorafging niet van verzoeker uitgaat. Daarenboven is de vraag of de beslissing met kenmerk OVB/2020/057 zelf openbaar is niet relevant. Het openbaarheidsverzoek betreft de documenten waarop de Beroepsinstantie in dat dossier haar oordeel steunde. Voorts wijst verzoeker erop dat wat hij vraagt wel degelijk in het initiële openbaarheidsverzoek besloten ligt. Verzoeker vraagt immers om de openbaarheid van het bestuursdocumenten waaruit de Beroepsinstantie in de beslissing in dossier OVB/2020/057 een en ander heeft geopenbaard en geconcludeerd inzake de zorgvolmacht. Wat het verweer betreft dat verzoeker het gevraagde bestuursdocument zou kennen omdat het aan hem zou zijn “onthuld”, repliceert verzoeker dat de verwerende partij spijkers op laag water zoekt. Met de term ‘onthullen’ bedoelt verzoeker dat hij uit de lezing van de beslissing met kenmerk OVB/2020/057 de inhoud van de achtergehouden documenten heeft afgeleid, namelijk dat met een zorgvolmacht (via een lastgeving) de betrokken persoon die wil anticiperen op zijn wilsonbekwaamheid, enkel de bevoegdheid geeft aan één of meerdere personen om specifieke of algemene handelingen te stellen met betrekking tot zijn vermogen en dat dit iets geheel anders is dan het verlenen van een toestemming om toegang te verkrijgen tot een zorgdossier. Het gegeven dat verzoeker de inhoud van het gevraagde document kon afleiden uit de loutere lezing van de beslissing met kenmerk OVB/2020/057 impliceert niet dat verzoeker de gevraagde documenten nader kon specificeren. Daar zowel de Kanselarij als de Beroepsinstantie betogen dat deze documenten vertrouwelijk zijn, kent verzoeker deze bestuursdocumenten nog steeds niet.

In de laatste memorie repliceert verzoeker uitvoerig op het auditoraatsverslag. Hij zet vooreest uiteen dat de omstandigheid dat hij de draagwijdte of de inhoud van een bestuursdocument deels kent, de openbaarheid van dat bestuursdocument niet in de weg staat. Het standpunt dat verzoeker een “bijkomende” openbaarmaking zou vragen, is bovendien misleidend, daar verzoeker het gevraagde bestuursdocument niet bezit en het nooit openbaar is gemaakt. Voorts wijst verzoeker erop dat het gegeven dat hij geen betrokken partij

was in het openbaarheidsdossier met kenmerk OVB/2020/057, niet inhoudt dat “de privacy-clausule” te dezen een geldige uitzonderingsgrond is. Om de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 2° te kunnen beoordelen, moet men eerst kennis hebben van de inhoud van het document, wat niet mogelijk is, daar de verwerende partij het gevraagde bestuursdocument niet heeft neergelegd in het administratief dossier. Tot slot voert verzoeker aan dat de vraag of het bestuursdocument waarvan openbaarheid is gevraagd betrekking heeft op de beraadslagingen in de schoot van de Beroepsinstantie en daarom niet openbaar kan worden gemaakt, niet de ontvankelijkheid van het beroep, maar de grond van de zaak betreft. Verzoeker betwist immers precies de wettigheid van dat standpunt in het aangevoerde middel.

Beoordeling

13. De verwerende partij werpt vooreerst op dat uit het openbaarheidsverzoek niet blijkt welk bestuursdocument wordt bedoeld.

Dit standpunt wordt niet gevolgd. Vooreerst blijkt uit het openbaarheidsverzoek wel degelijk op welk bestuursdocument het verzoek slaat, met name van “het bestuursdocument waaruit de Beroepsinstantie openbaarheid in haar beslissing 2020/572 concludeert dat een zorgvolmacht (via een lastgeving) de betrokken persoon die wil anticiperen op zijn wilsonbekwaamheid, enkel de bevoegdheid geeft aan één of meerdere personen om specifieke of algemene handelingen te stellen met betrekking tot zijn vermogen en dat dit iets geheel anders is dan het verlenen van een toestemming om toegang te verkrijgen tot een zorgdossier.” Mocht de bestuursinstantie die het openbaarheidsverzoek heeft afgewezen, of de Beroepsinstantie in het kader van het georganiseerd bestuurlijk beroep tegen die weigeringsbeslissing, oordelen dat niet duidelijk uit de aanvraag blijkt welk bestuursdocument wordt bedoeld, dan had zij in toepassing van artikel II.42 van het Bestuursdecreet de aanvrager kunnen verzoeken om zijn aanvraag te specificeren. Dat deden zij niet. De bestuursinstantie die het openbaarheidsverzoek heeft afgewezen, heeft geen onduidelijkheid betreffende het voorwerp van het openbaarheidsverzoek opgeworpen, maar zonder meer overeenkomstig artikel

II.41 van het Bestuursdecreet de aanvraag ingeschreven in het daartoe bestemde register (zie *supra*, nr. 3.1.). Ook de Beroepsinstantie werpt in de bestreden beslissing niet op dat het niet duidelijk zou zijn welk bestuursdocument wordt bedoeld.

14. Voorts staat het volgens de verwerende partij vast dat er in het betrokken dossier geen “externe” bestuursdocumenten aanwezig zijn die in verband staan met het gevraagde.

De verwerende partij kan hiermee bezwaarlijk bedoelen dat er in het geheel geen bestuursdocumenten bestaan in verband met het gevraagde. De overheidsinstantie die verzoekers aanvraag heeft ontvangen, heeft die overeenkomstig artikel II.41 van het Bestuursdecreet in het daartoe bestemde register genoteerd, wat enkel vereist is indien een bestuursinstantie “een aanvraag ontvangt voor een bestuursdocument dat het bezit”. Ook de bestreden beslissing spreekt meermaals over een “(specifiek) document dat verband houdt met de afhandeling van een beroepsdossier”. Tot slot stelt de Raad van State vast dat zowel de oorspronkelijke weigeringsbeslissing van 16 november 2021, als de bestreden beslissing, zich beroepen op uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten, wat maar aan de orde is wanneer er sprake is van een bestuursdocument zoals bedoeld in de artikelen I.4, 3° en II.28, § 2, van het Bestuursdecreet. Zonder bestuursdocument is er geen nood aan een uitzonderingsgrond om de openbaarmaking van dat bestuursdocument te weigeren.

In de mate dat de verwerende partij zou bedoelen dat er weliswaar geen “externe” bestuursdocumenten bestaan, maar wel “interne” bestuursdocumenten, zet zij niet uiteen waarom dit onderscheid relevant is om de ontvankelijkheid van verzoekers beroep te beoordelen, laat staan waarom dit te dezen tot de niet-ontvankelijkheid van verzoekers beroep zou leiden.

15. De verwerende partij verwijst voorts naar een parlementair verslag van 6 mei 2021 dat volgens haar evenwel niet bedoeld kan zijn door

verzoeker. Hoe deze opmerking van de verwerende partij tot de niet-ontvankelijkheid van verzoekers beroep zou doen besluiten, zet zij niet uiteen. Dezelfde vaststelling geldt voor de bemerking van de verwerende partij dat de beslissing van de Beroepsinstantie van 24 maart 2020 niet werd aangevochten en dat verzoeker kennis had van die beslissing die werd gepubliceerd op de website. Zoals verzoeker terecht repliceert, slaat zijn openbaarheidsverzoek niet op die beslissing van de Beroepsinstantie, maar wel op een bestuursdocument waarop een welbepaald standpunt in die beslissing steunt. Deze argumenten van de verwerende partij worden bijgevolg niet bijgevalen.

16. Volgens de verwerende partij kan de initiële openbaarheidsaanvraag alleen de beraadslaging zelf van de Beroepsinstantie betreffen en is het beroep tot nietigverklaring slechts ontvankelijk wanneer het betrekking heeft op die beraadslaging en mits dit ingesloten ligt in het initiële openbaarheidsverzoek van 8 november 2021. Dit is volgens de verwerende partij niet het geval, zodat verzoekers beroep niet-ontvankelijk is.

Vooreerst stelt de Raad van State vast dat deze exceptie niet helder is uiteengezet. In de mate de verwerende partij hiermee aanvoert dat het voorwerp van verzoekers openbaarheidsverzoek zou zijn gewijzigd doorheen de procedure, wordt met verzoeker vastgesteld dat wat verzoeker met zijn beroep beoogt te bekomen wel degelijk in het initiële openbaarheidsverzoek besloten ligt en dat het voorwerp van het openbaarheidsverzoek op identieke wijze werd omschreven, zowel in de oorspronkelijke aanvraag, als in het georganiseerd bestuurlijk beroep tegen de weigeringsbeslissing van 16 november 2021. In de mate de verwerende partij met deze exceptie doelt op de uitzondering op de openbaarheid van bestuursdocumenten vervat in artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet, stelt de Raad van State vast dat het al dan niet terecht invoeren van een uitzondering op de openbaarheid van bestuursdocumenten de grond van de zaak betreft en de ontvankelijkheid van verzoekers beroep niet in het gedrang brengt.

17. Tot slot steunt de verwerende partij de exceptie van niet-ontvankelijkheid op het argument dat verzoeker het document waarop het openbaarheidsverzoek slaat, ook effectief kent, omdat het hem zou zijn “onthuld”.

Deze exceptie steunt op een verkeerde lezing van verzoekers verzoekschrift en wordt bijgevolg evenmin bijgevallen. In het verzoekschrift zet verzoeker uiteen – om aan te tonen dat de bestreden beslissing ten onrechte de uitzonderingsgrond vervat in artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet inroept – dat de inhoud van het gevraagde document destijds, met name in de beslissing van de Beroepsinstantie met kenmerk OVB/2020/057, expliciet aan hem is onthuld en dus niet als geheim of vertrouwelijk te houden informatie in de zin van artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet kan worden beschouwd. Gelezen in samenhang met het voorwerp van het openbaarheidsverzoek - met name “het bestuursdocument waaruit de Beroepsinstantie openbaarheid in haar beslissing 2020/572 concludeert dat een zorgvolmacht (via een lastgeving) de betrokken persoon die wil anticiperen op zijn wilsonbekwaamheid, enkel de bevoegdheid geeft aan één of meerdere personen om specifieke of algemene handelingen te stellen met betrekking tot zijn vermogen en dat dit iets geheel anders is dan het verlenen van een toestemming om toegang te verkrijgen tot een zorgdossier” – blijkt duidelijk dat verzoeker in het kader van de openbaarheid van bestuursdocumenten het bestuursdocument wenst te bekomen waarop de Beroepsinstantie zich in de zaak met kenmerk OVB/2020/057 heeft gesteund om daaruit te besluiten dat een zorgvolmacht enkel de bevoegdheid geeft aan één of meer personen om specifieke of algemene handelingen te stellen met betrekking tot zijn vermogen, maar niet de toestemming om toegang te verkrijgen tot een zorgdossier. Het is niet omdat verzoeker mogelijk weet wat er in het gevraagde bestuursdocument staat of zou kunnen staan – hij moet het bij gebrek aan het gevraagde bestuursdocument immers stellen met de interpretatie weergegeven in de voormelde beslissing van de Beroepsinstantie – dat daaruit *ipso facto* volgt dat verzoeker ook in het bezit is van dat bestuursdocument. In zijn repliek op deze exceptie in de memorie van wederantwoord en in de laatste memorie betwist verzoeker expliciet dat hij in het bezit zou zijn van het gevraagde bestuursdocument en de verwerende partij toont het tegendeel niet aan. Verzoeker

beschikt aldus wel degelijk over een belang bij de openbaarmaking van het gevraagde bestuursdocument en bijgevolg bij zijn beroep bij de Raad van State.

Conclusie

18. De exceptie is ongegrond.

VI. Aanvullend onderzoek

19. Het auditoraat heeft het onderzoek over de zaak beperkt tot het onderzoek van de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep opgeworpen door de verwerende partij, waarvan in de huidige stand van het onderzoek niet blijkt dat die leidt tot een definitieve oplossing van het geschil. Er is dan ook reden om het auditoraat te gelasten met een aanvullend verslag over de zaak.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het verder onderzoek van de zaak.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertien december tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silja Doms,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silja Doms

Chantal Bamps