

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 265.358 van 9 januari 2026
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. Bij arrest nr. 261.743 van 13 december 2024 is het debat heropend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een aanvullend verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 november 2025.

Staatsraad Ann Coolsaet heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker en advocaat Patrick Devers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen 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. In het arrest nr. 261.743 van 13 december 2024 worden de feiten als volgt weergegeven:

“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 [7] december 2018 (hierna: Bestuursdecreet) een afschrift te ontvangen van ‘(h)et bestuursdocument waaruit de Beroepsinstantie openbaarheid in haar beslissing 2020/57[...] 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 mededelen 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 beroepsschrift, 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. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4. In een enig middel voert verzoeker in het verzoekschrift machtsoverschrijding en “onwettige motieven” aan, alsook de schending van (1) de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet, (2) de artikelen I.3, II.28, II.34, 3°, II.41 tot II.46 en III.90 tot III.92 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: bestuursdecreet) en (3) de artikelen 8 en 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 ‘tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie’ (hierna: besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007). Voorts vraagt verzoeker de toepassing van artikel 159 van de Grondwet ten aanzien van artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 ingevolge de schending van artikel 32 van de Grondwet en de artikelen II.28, II.34, 3°, en III.90 tot III.92 van het bestuursdecreet.

Verzoeker vat het middel als volgt samen:

“4. De Beroepsinstantie is geen onderdeel van de ‘Vlaamse overheid’ in de zin van de artikelen I.3, II.28 en II.34, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, en inzonderheid ook geen onderdeel van de ‘Vlaamse administratie’ in de zin van de artikelen I.3, II.28 en II.34, 3° van het Bestuursdecreet. De Beroepsinstantie bezit ‘bestuursdocumenten’ (in de zin van artikel 32 van de Grondwet).

Bijgevolg kon de Beroepsinstantie de aangehaalde en ingeroepen weigering[s]grond, bepaald in artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet, niet geldig toepassen op verzoekers vraag tot openbaarheid van het document – onder welke vorm ook – dat de Beroepsinstantie bezit, en aanwendde en onthulde.

5. Verzoekers vraag tot openbaarheid beoogt een document in het bezit van de Beroepsinstantie.

Het document waarmee de Beroepsinstantie heeft bepaald op 24 maart 2020 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’ (stuk 2), valt niet onder de uitzondering-grond, bepaald in artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet en die in casu werd aangewend om nu verzoekers openbaarheid[s]verzoek te weigeren.

De inhoud van het gevraagde document is destijds expliciet onthuld aan verzoeker en geldt dus niet als geheim (of vertrouwelijk?) te houden informatie (in de zin van artikel II.34,3° Bestuursdecreet).”

In het verzoekschrift licht verzoeker het enig middel voorts toe als volgt. In een eerste onderdeel voert verzoeker aan dat de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: Beroepsinstantie) zich niet kon beroepen op de weigeringsgrond van artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet, omdat de Beroepsinstantie geen onderdeel is van de Vlaamse overheid of de Vlaamse administratie. Verzoeker zet voorts uiteen dat enkel de overheidsinstanties vermeld in artikel II.28, § 1, van het bestuursdecreet de weigeringsgrond kunnen invoeren, bepaald in artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet. Het is onjuist – zoals de bestreden beslissing zegt – dat de Beroepsinstantie wordt beschouwd als een orgaan dat afhangt van de Vlaamse regering. De Beroepsinstantie behoort niet tot de “Vlaamse overheid”, de “Vlaamse administratie”, de “Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie”, noch de “instellingen met een publieke taak” zoals gedefinieerd in artikel I.3 van het bestuursdecreet. Dat ligt volgens verzoeker in de lijn met de artikelen III.90 tot III.92 van het bestuursdecreet waarin de Beroepsinstantie autonoom wordt gedefinieerd. De uitzonderingsgrond bepaald in artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet is enkel van toepassing op de “overheidsinstantie, vermeld in artikel II.28, § 1” en de Beroepsinstantie is dat niet. Voorts voert verzoeker aan dat het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 geen afbreuk kan doen aan de vaststelling dat luidens het bestuursdecreet de Beroepsinstantie niet behoort tot de “Vlaamse overheid”. In een tweede onderdeel voert verzoeker aan dat het door hem gevraagde bestuursdocument niet valt onder de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet. De inhoud van dat document werd immers eerder onthuld, zodat het geen vertrouwelijke of geheim te houden informatie bevat. Verzoeker kent de inhoud van het gevraagde bestuursdocument immers ingevolge de beslissing van de Beroepsinstantie nr. 2020/057 van 24 maart 2020 waarin die inhoud wordt weergegeven. Om die reden kan de bestreden beslissing zich ook niet beroepen op artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007. Het gevraagde bestuursdocument is immers niet te beschouwen als “alle informatie die verkregen wordt in het kader van de werking van de beroepsinstantie”. Verzoeker wenst immers kennis te nemen van het document dat de beslissing nr. 2020/057 van de Beroepsinstantie draagt en waarvan het bestaan in die beslissing is onthuld. Een beraadslaging die het

voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking via de beslissing nr. 2020/057 kan niet worden geacht geheim te zijn en van het geheim van de beraadslaging kan dan geen sprake meer zijn. Verzoeker licht toe dat dit standpunt wordt ondersteund door zowel de parlementaire voorbereiding van het bestuursdecreet als de rechtspraak van de Raad van State. Voorts wijst verzoeker erop dat de Beroepsinstantie niet eens verantwoordt waarom een gedeeltelijke openbaarmaking onmogelijk zou zijn. Verzoeker zet ook uiteen dat beperkingen op het recht op openbaarheid van bestuur, gewaarborgd door artikel 32 van de Grondwet, moeten worden ingesteld door het decreet zelf en dat het bestuursdecreet niet voorziet in het geheim van de beraadslagingen van de Beroepsinstantie. Artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering dat voorziet in de vertrouwelijkheid van de beraadslagingen en van alle informatie verkregen in het kader van de werking van de Beroepsinstantie moet daarom op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten. In een derde onderdeel voert verzoeker aan dat de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet discriminerend is, omdat het een ongeoorloofde beperking instelt voor het grondrecht van de openbaarheid van bestuur. Deze ongrondwettigheid is gelegen in een decretale bepaling, zodat verzoeker voorstelt om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

In de memorie van wederantwoord vraagt verzoeker om de vervollediging van het administratief dossier met de documenten waarvan openbaarheid is gevraagd. Voorts repliceert verzoeker omstandig op de memorie van antwoord. Verzoeker weerlegt dat hij het gebrek aan onafhankelijkheid en neutraliteit van de Beroepsinstantie zou aanvoeren en wijst erop dat het middel de geoorloofdheid van de ingeroepen uitzonderingsgrond betreft. Wat het eerste middelonderdeel betreft, voert verzoeker aan dat het verweer tegen het eerste onderdeel – dat zich beperkt tot de verwijzing naar hetzelfde randnummer in de memorie van antwoord waarin die verwijzing staat –, geen repliek toelaat. Louter volledigheidshalve herneemt verzoeker derhalve de uiteenzetting van het eerste middelonderdeel, met name dat de Beroepsinstantie geen orgaan is van de Vlaamse overheid. Wat het tweede middelonderdeel betreft, voert verzoeker aan dat de verwerende partij hem ten onrechte verwijt dat hij de te openbaren documenten

niet heeft gespecificeerd in de initiële openbaarheidsvraag. Wat de ongegronde herkwalficatie van de Beroepsinstantie als orgaan van de Vlaamse overheid betreft, verwijst verzoeker naar het verzoekschrift. Voorts voert verzoeker aan dat de verwerende partij geen enkel oog heeft voor zijn analyse in het verzoekschrift, zodat hij zich genoodzaakt ziet deze te herhalen, wat hij vervolgens ook doet. Ook ter weerlegging van het standpunt van de verwerende partij inzake artikel 159 van de Grondwet herhaalt verzoeker wat hij in zijn verzoekschrift uiteenzette. Hij benadrukt dat, hoe men het ook draait of keert, de betwiste uitzonderingsgrond van artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 niet voorzien is in een decretale bepaling, maar enkel in een reglementaire bepaling. Volgens verzoeker noopt het gevoerde verweer tot het stellen van een bijkomende vraag aan het Grondwettelijk Hof. Wat het derde middelonderdeel betreft, verwijst verzoeker in replik op de memorie van antwoord *brevitatis causa* naar het verzoekschrift, inclusief het verzoek om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

In de laatste memorie na het auditorsverslag van 29 maart 2024 bevestigt verzoeker het verzoekschrift en de memorie van wederantwoord. Hij gaat voorts dieper in op zijn verzoek tot het vervolledigen van het administratief dossier en repliceert op het auditorsverslag van 29 maart 2024 dat adviseerde tot de niet-ontvankelijkheid van het beroep.

In de laatste memorie na het aanvullend auditorsverslag van 31 maart 2025 bevestigt verzoeker het verzoekschrift, de memorie van wederantwoord en de (eerdere) laatste memorie en herneemt hij bepaalde onderdelen van de argumentatie ervan. Hij repliceert op het aanvullend auditorsverslag en betwist dat hij geen belang zou hebben bij het middel. Voorts vat verzoeker de aanvullende laatste memorie als volgt samen:

“1. Het arrest nr. 261.743 van 13 december 2024 bepaalt:

‘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.’

Nogmaals, de gevraagde bestuursdocumenten van de Beroepsinstantie waarvan de Beroepsinstantie de openbaarheid geheel heeft geweigerd, betreffen ‘Het document waarmee de Beroepsinstantie heeft beslist of bepaald 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’.

Ten onrechte verwijst het Aanvullend Verslag naar het arrest nr. 43/2020 waarin het Grondwettelijk Hof aangeeft dat: (1) ‘die uitzonderingsgrond is van toepassing op alle collegiale organen van de instanties die onder het toepassingsgebied van het bestreden decreet vallen, met uitzondering van de externe overheden. Het betreft aldus de organen van de Vlaamse overheid, de lokale overheden, de instellingen met een publieke taak’ en (2) de rechtscolleges toezien op het oneigenlijk gebruik ervan. ‘De Beroepsinstantie is geen onderdeel van de ‘Vlaamse overheid’ in de zin van de artikelen I.3, II.28 en II.34, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, en inzonderheid ook geen onderdeel van de ‘Vlaamse administratie’ in de zin van de artikelen I.3, II.28 en II.34, 3° van het Bestuursdecreet’.

Verweerders oneigenlijk gebruik (van de uitzonderingsgrond van de geheimhouding) is gelegen in de vaststelling dat de vraag, gericht aan de Beroepsinstantie zelf, tot de openbaarheid van bestuursdocumenten van de Beroepsinstantie zelf is behandeld door een ambtenaar die evenwel geen lid van de Beroepsinstantie is en niet is opgetreden namens de Beroepsinstantie, dit zodat de behandeling van de openbaarheid van bestuur-aanvraag aldus wel wordt onderworpen aan de uitzonderingsgronden die daarentegen niet gelden voor de aangesproken Beroepsinstantie zelf.

2. Eveneens ongegrond is het finaal addendum van het Aanvullend Verslag, namelijk :

[‘]5.3. Artikel III.90 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: het Bestuursdecreet) voorziet in één enkele beroepsinstantie. Er is met andere woorden één regeling uitgewerkt die, wat de beroepsprocedure bij aanvraag van bestuursdocumenten betreft, geldt voor alle bestuursniveaus die onder de bevoegdheid vallen van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap.’

Irrelevant is het gegeven, vooropgesteld in het Aanvullend Verslag, dat ‘het Bestuursdecreet voorziet in één enkele beroepsinstantie’.

De inzet van huidig geschil is immers de openbaarheid van de documenten van de Beroepsinstantie zelf (waarop de Beroepsinstantie haar beslissing van 16 november 2021 heeft gegrond).

Het is ongegrond te stellen dat ‘de beroepsprocedure bij aanvraag van bestuursdocumenten geldt voor alle bestuursniveaus die onder de bevoegdheid vallen van het Vlaamse Gewest (...)’, dit met de daarop gekoppelde aanname (in het Aanvullend Verslag) dat verzoeker daarom ook moet dulden dat hun initieel openbaarheid-verzoek dat hij heeft gericht aan de Beroepsinstantie zelf en dat de Beroepsinstantie heeft geregistreerd, niet wordt afgehandeld door de Beroepsinstantie zelf die dan zetelt in eerste aanleg, doch wordt afgehandeld door een ambtenaar van een Vlaamse administratie die niet namens de Beroepsinstantie, zetelend in eerste aanleg, optreedt.

3. Verweerder maakt niet aannemelijk dat het standpunt, verwoord in de beslissing van 16 november 2021, is gegrond op ‘een bericht (dat de Beroepsinstantie in 2021)

ontving (van het OCMW Zemst) waarom geen afschrift van het betrokken zorgdossier werd verschaft enerzijds en dat, in die omstandigheden, de Beroepsinstantie alleen het bedoelde zorgdossier, heeft inkijken anderzijds [sic]'. In de aanvullende laatste memorie betoogt verweerder nu ook expliciet het volgende:

Overigens is de wel vanwege het OCMW Zemst bekomen informatie niet van aard geweest om de Beroepsinstantie te doen 'concluderen', zoals de verzoekende partij het verwoordt, tot afwijs van de openbaarheidsvraag.

Bijzonder actueel blijft dus wel de vraag naar de openbaarheid van de documenten – ze bestaan – die de Beroepsinstantie op 16 november 2021 dan wel hebben gebracht om te concluderen 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'."

5. De verwerende partij zet in de memorie van antwoord uiteen dat de Beroepsinstantie een entiteit is zonder rechtspersoonlijkheid die voor rekening van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest kennis neemt van de bestuurlijke beroepen inzake openbaarheid van bestuur en er uitspraak over doet met volle bevoegdheid. Organisatorisch werd deze entiteit ondergebracht bij, te dezen, het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken. Dit volstaat volgens de verwerende partij om de Beroepsinstantie te kwalificeren als een orgaan van actief bestuur dat deel uitmaakt van de Vlaamse overheid. De leden van de Beroepsinstantie zijn bovendien ambtenaren. Voorts zet de verwerende partij uiteen dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest geen procespartij zouden kunnen zijn, indien de Beroepsinstantie geen deel zou uitmaken van de Vlaamse overheid. Volgens de verwerende partij erkent verzoeker zelf dat de Beroepsinstantie een orgaan is van het actief bestuur, daar hij een beroep tot nietigverklaring heeft ingediend op grond van artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en geen cassatieberoep overeenkomstig artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. De verwerende partij beklemtoont ook de onafhankelijkheid en neutraliteit van de Beroepsinstantie. Wat het middel betreft, herhaalt de verwerende partij dat de Beroepsinstantie een orgaan van de Vlaamse overheid is, zodat zij de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet kan invoeren. Voorts zet de verwerende partij uiteen dat artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 niets meer doet dan de werkwijze van de beroepsinstantie regelen. De beraadslagingen en de bijhorende informatie vormen één geheel. De

vertrouwelijkheid ervan opheffen, zou de werkzaamheden van de Beroepsinstantie in haar kern aantasten. Aldus schendt voormelde bepaling niet artikel 32 van de Grondwet. Voorts zet de verwerende partij uiteen dat zij faalt te begrijpen waarin de beweerde schending van de artikelen 10, 11, 23 en 32 van de Grondwet door artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet zou bestaan, nu dat artikel als mogelijke uitzonderingsgrond van toepassing is op alle beraadslagingen van organen van de Vlaamse overheid zoals bedoeld in de artikelen I.3 en II.28 van het bestuursdecreet en dus ook op de Beroepsinstantie.

In de laatste memorie na het auditoraatsverslag van 29 maart 2024 zet de verwerende partij uiteen dat de vraag van verzoeker om een dwangsom op te leggen, gekoppeld aan verzoekers eerder verzoek dat zou worden bevolen om de documenten waarvan openbaarheid wordt gevraagd toe te voegen aan het administratief dossier, laattijdig is en “ook niet te stellen is binnen de huidige procedure”.

In de laatste memorie na het aanvullend auditoraatsverslag van 31 maart 2025 sluit de verwerende partij zich aan bij de beoordeling van het eerste middelonderdeel in het auditoraatsverslag. Wat het tweede middelonderdeel betreft, zet de verwerende partij vooreerst uiteen dat thans vaststaat wat het voorwerp is van de openbaarheidsvraag, met name het bestuursdocument waarop de Beroepsinstantie zich in de zaak met kenmerk OVB/2020/057 zou hebben gesteund om haar besluit te nemen. Het arrest van het Grondwettelijk Hof waarnaar het auditoraatsverslag verwijst, betreft volgens de verwerende partij enkel artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet en niet de specifieke vertrouwelijkheid bedoeld in artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007. Van een oneigenlijk gebruik van de uitzonderingsgrond is volgens de verwerende partij geen sprake. Uit het besluit van de Beroepsinstantie van 24 maart 2020 blijkt immers dat de beroepsinstantie van het OCMW van Zemst een bericht ontving met de reden waarom geen afschrift van het zorgdossier werd verschaft en dat de Beroepsinstantie het bedoelde zorgdossier enkel heeft kunnen inkijken. Het bestuursdocument bedoeld door verzoeker bestaat dus niet. Evenmin bestaat een algemeen document zoals bedoeld in het auditoraatsverslag, zodat ook dit niet

openbaar kan worden gemaakt. De wel van het OCMW van Zemst bekomen informatie is volgens de verwerende partij niet van aard geweest om de Beroepsinstantie te doen “concluderen” tot het afwijzen van het openbaarheidsverzoek. Wat het derde middelonderdeel betreft, gedraagt de verwerende partij zich naar de wijsheid van de Raad van State.

Beoordeling

6. In 's Raads arrest nr. 261.743 van 13 december 2024 (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.743) is geoordeeld dat de initiële weigeringsbeslissing van 16 november 2021 uitgaat van het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken, optredend bij wege van A.V.A., jurist, en, bijgevolg, van een “overheidsinstantie” zoals bedoeld in de artikelen II.28, § 1, en II.48, § 1, van het bestuursdecreet. In de mate dat het enig middel ervan uitgaat dat de weigeringsbeslissing van 16 november 2021 is genomen door de Beroepsinstantie, faalt het derhalve.

Verzoekers argument dat er sprake is van “oneigenlijk gebruik” van de ingeroepen uitzonderingsgrond, omdat de vraag tot de openbaarheid van bestuursdocumenten van de Beroepsinstantie, gericht aan de Beroepsinstantie, is behandeld door een ambtenaar die geen lid van de Beroepsinstantie is en niet is opgetreden namens de Beroepsinstantie, doet niet anders oordelen. Het doet immers geen afbreuk aan de vaststelling dat de initiële weigeringsbeslissing van 16 november 2021 uitgaat van een “overheidsinstantie” zoals bedoeld in de artikelen II.28, § 1, en II.48, § 1, van het bestuursdecreet, zodat die overheidsinstantie zich in beginsel kan beroepen op de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur, zoals te dezen, artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet.

7. Artikel 32 van de Grondwet luidt:

“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.”

Artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet luidt:

“Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als:

[...]

3°de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van de Vlaamse overheid, van de organen van de lokale overheden, van de organen van de instellingen met een publieke taak en van de organen van de milieu-instanties.”

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 43/2020 (ECLI:BE:GHCC:2020:ARR.43) van 12 maart 2020 het volgende overwogen met betrekking tot artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet:

“B.41. De verzoekende partijen in de zaak nr. 7119 bestrijden in het eerste onderdeel van hun zevende middel de uitzonderingsgrond die is neergelegd in artikel II.34, 3°, van het Vlaamse Bestuursdecreet. Krachtens die bepaling wijzen de overheidsinstanties een verzoek tot openbaarmaking af indien ‘de openbaarmaking afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de organen van de Vlaamse overheid, van de organen van de lokale overheden, van de organen van de instellingen met een publieke taak en van de organen van de milieu-instanties’.

De verzoekende partijen voeren aan dat die bepaling op discriminerende wijze afbreuk doet aan artikel 32 van de Grondwet, in zoverre het het geheim van de beraadslagingen van de organen van de milieu-instanties beschermt, terwijl geen enkele wets- of decreetsbepaling voorziet in een geheim van beraadslaging voor die instanties.

B.42.1. De uitzonderingsgrond die is neergelegd in het bestreden artikel II.34, 3°, dat is geïnspireerd op artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’ en op artikel 13, 3°, van het Vlaamse decreet van 26 maart 2004 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’, heeft tot doel ‘te vermijden dat de (politieke) discussie wordt lamgelegd’ (Parl. St., Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, p. 59).

Die uitzonderingsgrond is van toepassing op alle collegiale organen van de instanties die onder het toepassingsgebied van het bestreden decreet vallen, met uitzondering van de externe overheden. Het betreft aldus de organen van de Vlaamse overheid, van de lokale overheden, van de instellingen met een publieke taak en van de milieu-instanties. [...]

In de parlementaire voorbereiding van de bestreden bepaling wordt verwezen naar de toelichting bij het analoge artikel 6, § 2, 3°, van de wet van 11 april 1994 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur’, waarin wordt verduidelijkt dat de bestreden uitzonderingsgrond ‘in die zin relatief is dat steeds moet beoordeeld worden of en in welke mate een beraadslaging een geheim karakter heeft. Een beraadslaging die het voorwerp heeft uitgemaakt van een openbaarmaking (...) kan inderdaad niet worden geacht geheim te zijn. Evengoed is het mogelijk dat een bepaald document op een gegeven moment niet kan openbaar gemaakt worden omdat daardoor het geheim karakter van een beraadslaging zou worden geschonden, terwijl dat niet meer het geval is op een later tijdstip en dus het bezwaar tegen de openbaarmaking vervalst. Er moet dus een beoordeling in concreto gebeuren. Wanneer geoordeeld wordt dat de betrokken beraadslaging geheim is, en dat de

openbaarmaking van het gevraagde document afbreuk doet aan dit geheim karakter, moet de openbaarheid worden geweigerd' (Parl. St., Vlaams Parlement, 2017-2018, nr. 1656/1, pp. 58-59, met verwijzing naar Parl. St., Kamer, 1992-1993, nr. 1112/1, pp. 16-17).

B.42.2. De bestreden uitzonderingsgrond is pertinent om het in B.42.1 vermelde doel te bereiken, namelijk te vermijden dat beraadslagingen met een geheim karakter door de openbaarmaking lam worden gelegd. Anders dan de verzoekende partijen aanvoeren, geldt dit evenzeer in zoverre het de beraadslagingen van de collegiale organen van de milieu-instanties betreft.

Die bepaling doet bovendien niet op onevenredige wijze afbreuk aan het recht van de rechtzoekenden op de openbaarheid van bestuursdocumenten. Zoals blijkt uit de voormelde parlementaire voorbereiding, kan die uitzonderingsgrond immers slechts worden aanvaard in zoverre de beraadslagingen van de betrokken organen een geheim karakter hebben en de openbaarmaking van het gevraagde document aan dat geheime karakter afbreuk dreigt te doen. Het loutere feit dat het geheime karakter van de beraadslagingen van die milieu-instanties, volgens de verzoekende partijen, niet zou voortvloeien uit een wets- of decreetsbepaling doch in voorkomend geval slechts zou voortvloeien uit hun statuten, maakt de bestreden regeling niet zonder redelijke verantwoording.

Het komt aan de bevoegde rechtscolleges toe erop toe te zien dat de betrokken instanties niet op oneigenlijke wijze gebruik maken van die uitzonderingsgrond."

Artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 luidt:

"De vergaderingen van de afdelingen van de beroepsinstantie zijn niet openbaar. Onder vergaderingen worden zowel de beraadslagingen verstaan als de vergaderingen waarop partijen of deskundigen worden gehoord. Bij de beraadslagingen zijn enkel de leden of hun plaatsvervangers aanwezig. De beraadslagingen van de afdelingen en alle informatie die verkregen wordt in het kader van de werking van de beroepsinstantie zijn vertrouwelijk. De vertrouwelijkheid geldt ook voor het secretariaat, de betrokken partijen en de deskundigen die eventueel gehoord worden en de personeelsleden van de instantie aan wie inlichtingen gevraagd worden."

8. De bestreden beslissing steunt de weigering van de aanvraag zowel op artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet, als op artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 op grond van de volgende formele motivering:

"[...]

De beroepsinstantie stelt voorts vast dat verzoeker in zijn oorspronkelijke aanvraag d.d. 8 november 2021, gericht aan de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur, verzocht om een afschrift te verlenen van een specifiek document dat verband houdt met de afhandeling van een beroepsdossier van de beroepsinstantie, meer bepaald dossier OVB/2020/057.

De beroepsinstantie kan zich enkel maar [...] aansluiten bij de redenering, zoals deze werd uiteengezet in de voormelde beslissing d.d. 16 november 2021.

Artikel II.34, 3° Bestuursdecreet voorziet immers 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.

De beroepsinstantie wijst erop dat in artikel II.34, 3° Bestuursdecreet het geheim van de beraadslagingen van de verantwoordelijke overheden en organen die afhangen van de Vlaamse Regering wordt vastgesteld. De beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur, is een bij decreet opgerichte interne administratieve beroepscommissie binnen de Vlaamse overheid en wordt derhalve als een orgaan beschouwd dat afhangt van de Vlaamse Regering. Alle stukken die de beroepsinstantie gebruikt en opvraagt bij de afhandeling van een concreet beroepsdossier maken deel uit van de beraadslaging door de beroepsinstantie bij een beroepsdossier.

Bovendien is het zo dat ook impliciet, omwille van de taakstelling zoals omschreven in het Bestuursdecreet en het uitvoeringsbesluit van 19 juli 2007, dient te worden uitgegaan van de geheimhouding van de beraadslagingen van de beroepsinstantie, afdeling openbaarheid van bestuur.

Daarnaast is eveneens uitdrukkelijk in artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie voorzien dat de beraadslagingen alsook alle informatie die verkregen wordt in het kader van de werking van de beroepsinstantie vertrouwelijk zijn. In de voormelde bepaling wordt dus heel expliciet aangegeven dat dus niet enkel de beraadslaging van de beroepsinstantie als vertrouwelijk is te bestempelen, doch dat dit evenzeer geldt voor alle informatie die verkregen wordt in het kader van de werking van de beroepsinstantie.

De beroepsinstantie stelt vast dat in casu door verzoeker werd gevraagd naar de openbaarmaking van een document dat verband houdt met de afhandeling van een beroepsdossier van de beroepsinstantie, meer bepaald dossier OVB/2020/057. In artikel 11 van het BVR van 19 juli 2007 is niet enkel het geheim van de beraadslaging van de beroepsinstantie voorzien, doch ook van alle informatie die wordt verkregen in het kader van de werking van de beroepsinstantie.

Doordat verzoeker in casu vraagt naar een afschrift van het bestuursdocument waaruit de beroepsinstantie openbaarheid in haar beslissing 2020/57 concludeert 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, wordt wel degelijk gevraagd naar informatie die de beroepsinstantie heeft vergaard bij de afhandeling van het concrete beroepsdossier OVB/2020/57. Over die informatie wordt in artikel 11 van voormeld besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 heel duidelijk gesteld dat die strikt vertrouwelijk is.

Daarom is de beroepsinstantie dan ook van oordeel dat deze informatie dan ook dient afgeschermd te worden, aangezien het gaat om informatie die wel degelijk werd verkregen in het kader van de werking van de beroepsinstantie en de afhandeling van een concreet beroepsdossier. Daarmee herhaalt de beroepsinstantie nogmaals haar standpunt, zoals ze dit reeds eerder kenbaar had gemaakt ten aanzien van verzoeker in dossier OVB/2021/397, waarbij eveneens werd gevraagd naar de openbaarmaking van stukken uit datzelfde beroepsdossier OVB/2020/57.

De beroepsinstantie concludeert daarom, op grond van artikel II.34, 3° Bestuursdecreet, in samenhang met artikel 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, dat het openbaarheidsverzoek van verzoeker niet kan worden ingewilligd. [...].”

Verzoeker betwist de wettigheid en de toepasselijkheid van deze twee decisieve weigeringsmotieven. Het middel wordt vanuit dat oogpunt onderzocht.

9. Ten aanzien van het eerste weigeringsmotief voert verzoeker onder meer aan dat de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet niet kan worden ingeroepen, daar het bestuursdecreet niet in het geheim van de beraadslagingen van de Beroepsinstantie voorziet en de Beroepsinstantie geen onderdeel is van de “Vlaamse overheid” noch één van de “Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie”.

Zoals hiervoor uiteengezet (zie *supra*, nr. 6), is de weigeringsbeslissing van 16 november 2021 genomen door een “overheidsinstantie” zoals bedoeld in de artikelen II.28, § 1, en II.48, § 1, van het bestuursdecreet. Deze overheidsinstantie kon zich aldus in beginsel beroepen op artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet om een aanvraag tot openbaarmaking af te wijzen. Zoals het Grondwettelijk Hof heeft verduidelijkt, is die uitzonderingsgrond van toepassing “op alle collegiale organen van de instanties die onder het toepassingsgebied van het bestreden decreet vallen”, met name “de organen van de Vlaamse overheid, van de lokale overheden, van de instellingen met een publieke taak en van de milieu-instanties” (zie *supra*, nr. 7). Om de vraag te beantwoorden of de uitzonderingsgrond van artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet te dezen wel kon worden toegepast – wat verzoeker betwist – dient derhalve te worden nagegaan of de Beroepsinstantie – ten aanzien van wiens beraadslaging die uitzonderingsgrond wordt ingeroepen – ressorteert onder één van de organen vermeld in artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet.

10. Uit de bepalingen van artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet blijkt dat deze organen de organen zijn van de “overheidsinstanties” zoals bedoeld

in artikel II.28 van het bestuursdecreet. Artikel II.28, § 1, van het bestuursdecreet bepaalt dat het hoofdstuk “Toegang tot bestuursdocumenten” van toepassing is op:

“de volgende overheidsinstanties:

1° de Vlaamse overheid;

2° de lokale overheden;

3° de instellingen met een publieke taak, wat hun publieke taak betreft;

4° de milieu-instanties wat hun milieuverantwoordelijkheden, -functies of -diensten betreft.”

Elk van deze begrippen wordt op zijn beurt gedefinieerd in artikel I.3 van het bestuursdecreet. Niet betwist wordt dat – gelet op de omschrijving van die begrippen in de voormelde bepaling – de Beroepsinstantie geen deel uitmaakt van de lokale overheden (3°) noch de milieu-instanties (4°). Volgens de verwerende partij is de Beroepsinstantie evenwel een orgaan van actief bestuur, dat deel uitmaakt van de Vlaamse overheid, met name “de Vlaamse administratie, deel departementen”, zoals bedoeld in de artikelen I.3, 1° en 2°, en II.28, § 1, 1° en 3°, van het bestuursdecreet.

11. In de mate dat de verwerende partij aanvoert dat de Beroepsinstantie ressorteert onder de instellingen met een publieke taak, zoals bedoeld in artikel II.28, § 1, 3°, van het bestuursdecreet, faalt haar standpunt in rechte. Artikel I.3, 6°, van het bestuursdecreet definieert deze instellingen als “instellingen die niet behoren tot de Vlaamse overheid of tot een lokale overheid maar die voldoen aan al de volgende kenmerken”, waaronder “b) ze bezitten rechtspersoonlijkheid”. Nog daargelaten dat deze definitie indruist tegen het standpunt van de verwerende partij dat de Beroepsinstantie deel uitmaakt van de Vlaamse administratie, blijkt noch uit het bestuursdecreet noch uit het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 dat aan de Beroepsinstantie rechtspersoonlijkheid wordt toegekend. De verwerende partij erkent overigens in de memorie van antwoord expliciet dat de Beroepsinstantie geen rechtspersoonlijkheid bezit. De Beroepsinstantie is derhalve geen instelling met een publieke taak, zoals bedoeld in artikel II.28, § 1, 3°, van het bestuursdecreet.

12. In de mate dat de verwerende partij aanvoert dat de beroepsinstantie ressorteert onder “de Vlaamse administratie, deel

departementen”, zoals bedoeld in artikel II.28, § 1, 1°, van het bestuursdecreet, faalt haar standpunt evenzeer in rechte. In de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet worden deze begrippen als volgt toegelicht:

“Punt 1°

Het begrip ‘Vlaamse overheid’ is een verzamelnaam voor een aantal andere instanties of groepen van instanties die op hun beurt gedefinieerd worden in dit artikel.

Het begrip Vlaamse overheid is heel ruim opgevat: het omvat zowel instanties die behoren tot de uitvoerende macht (de Vlaamse Regering en de kabinetten van de leden van de Vlaamse Regering, de Vlaamse administratie en de andere Vlaamse openbare instellingen) als instanties die behoren tot de wetgevende macht (het Vlaams Parlement en zijn instellingen), als adviesorganen (zowel de adviesorganen die binnen de Vlaamse administratie worden opgericht als adviesorganen die onafhankelijk van die administratie worden opgericht), als de Vlaamse bestuursrechtscolleges.

Onder de aan het Vlaamse Parlement verbonden instellingen (punt 1°, a)) wordt op dit moment verstaan:

- Vlaamse Ombudsdienst;
- Kinderrechtencommissariaat;
- Vlaams Instituut voor Vrede en Geweldpreventie.

Onder de autonome diensten die onder toezicht staan van het Vlaams Parlement (punt 1°, b)) valt momenteel alleen de Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) die bij decreet van 25 november 2016 omgevormd van een publiekrechtelijke EVA tot een ‘autonome dienst met rechtspersoonlijkheid’ die onder toezicht staat van het VP.

De VREG is een instelling ‘onder toezicht van’ het parlement geworden, maar is niet ‘verbonden aan’ het VP, zoals ombudsdienst, Kinderrechtencommissariaat en vredesinstituut (die in tegenstelling tot de VREG geen rechtspersoonlijkheid hebben; het statuut van hun personeel en hun begroting worden wel door het VP goedgekeurd, ze zijn gehuisvest in de gebouwen van VP).

De begrippen ‘Vlaamse administratie’ (punt 1°, d)), ‘Vlaamse adviesorganen’ (punt 1°, g)) en ‘Vlaamse openbare instellingen die niet behoren tot de Vlaamse administratie’ worden respectievelijk in punt 2°, 3° en 4° verder gedefinieerd of opgelijst.

De provinciegouverneurs en de arrondissementscommissarissen (punt 1°, e)) worden afzonderlijk opgenomen, als een specifieke categorie van regeringscommissarissen van de Vlaamse Regering.

Onder de ‘Vlaamse administratieve rechtscolleges’ (punt 1°, h)) worden op dit moment verstaan:

- De Vlaamse bestuursrechtscolleges die onder het decreet van 4 april 2014 vallen:
 - het handhavingscollege, opgericht bij artikel 16.4.19, §1, eerste lid, van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid;
 - de Raad voor Vergunningsbetwistingen, opgericht bij artikel 4.8.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en waaraan tevens bevoegdheden toegekend worden bij artikel 105 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning;
 - de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, opgericht bij artikel 202 van het Lokaal en Provinciaal Kiesdecreet van 8 juli 2011;
- De andere Vlaamse administratieve rechtscolleges:
 - Raad voor betwistingen inzake studievoortgangsbepalingen;
 - Beroepscommissie voor tuchtzaken voor de lokale besturen.

Punt 2°

De Vlaamse administratie is het geheel van departementen, intern verzelfstandigde agentschappen (met en zonder rechtspersoonlijkheid) en extern verzelfstandigde agentschappen (publiekrechtelijk en privaatrechtelijk vormgegeven).

Daarnaast zijn er twee sui-generisinstanties, de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en de onderwijsinspectie, die ook tot de Vlaamse administratie gerekend worden.

Deze instanties worden opgenomen in het organisatiebesluit (het besluit van de Vlaamse Regering (BVR) van 3 juni 2006 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie) dat zal aangepast worden aan het Bestuursdecreet.

Op dit moment wordt verstaan onder:

a) departementen:

- Kanselarij en Bestuur (KB);
- Financiën en Begroting (FB);
- Buitenlandse Zaken (BZ);
- Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI);
- Onderwijs en Vorming (OV);
- Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG);
- Cultuur, Jeugd, Sport en Media (CJSM);
- Werk en Sociale Economie (WSE);
- Landbouw en Visserij (LV);
- Mobiliteit en Openbare Werken (MOW);
- Omgeving (OMG);

[...] [Memorie van toelichting bij het ontwerp van bestuursdecreet, VLAAMS PARLEMENT, 2017-2018, 9 juli 2018, nr. 1656/1, 17-18].”

Luidens artikel 1, 7°, van het besluit van de Vlaamse regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ is een departement “het onderdeel van een Vlaams ministerie dat onder het rechtstreekse gezag en de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de bevoegde minister valt”.

De bepalingen van artikel II.28, § 1, 1°, van het bestuursdecreet noch de hiervoor vermelde toelichting ervan laten toe te besluiten dat de Beroepsinstantie moet worden beschouwd als een “departement” van de Vlaamse administratie. Het standpunt van de verwerende partij dat de Beroepsinstantie deel uitmaakt van “de Vlaamse administratie, deel departementen” is, gelet op de hiervoor weergegeven definitie van ‘departement’, voorts onverenigbaar met artikel III.91 van het bestuursdecreet waaruit blijkt dat de Beroepsinstantie haar taak “volledig onafhankelijk en neutraal” uitoefent en dat de leden van de Beroepsinstantie een welomschreven bescherming genieten bij de uitoefening van hun taken als lid van de Beroepsinstantie. Dit statuut is immers niet te verzoenen met de hiervoor weergegeven omschrijving van een ‘departement’ dat onder het

rechtstreekse gezag en de rechtstreekse verantwoordelijkheid van de bevoegde minister valt. Het loutere gegeven dat de Beroepsinstantie luidens artikel III.90 van het bestuursdecreet wordt samengesteld uit personeelsleden van de Vlaamse administratie (of van de lokale overheden) noch de vaststelling dat het secretariaat van de afdeling Openbaarheid van Bestuur is gevestigd bij het departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken doen anders oordelen. Ze bevestigen eerder dat de Beroepsinstantie als onafhankelijk en neutraal bestuursorgaan losstaat van enig departement, dan dat zij er deel van uitmaakt.

13. De verwerende partij voert voorts aan dat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest geen procespartij zouden kunnen zijn met betrekking tot een beslissing van de Beroepsinstantie, indien die geen deel zou uitmaken van de Vlaamse overheid of de Vlaamse administratie.

Het loutere gegeven dat de Beroepsinstantie, door artikel III.90 van het bestuursdecreet is opgericht als onafhankelijk en neutraal bestuurlijk beroepsorgaan waarvan – zoals hiervoor is gebleken – niet is aangetoond dat het over rechtspersoonlijkheid beschikt, in rechte wordt vertegenwoordigd door de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest, heeft niet *ipso facto* tot gevolg dat de Beroepsinstantie ook moet worden beschouwd als een “overheidsinstantie” zoals bedoeld in artikel II.28, § 1, van het bestuursdecreet, gelet op de specifieke omschrijving van dit begrip door het bestuursdecreet. Dit argument van de verwerende partij valt de Raad van State derhalve niet bij.

14. Voorts voert de verwerende partij aan dat er geen twijfel over kan bestaan dat de Beroepsinstantie een orgaan van actief bestuur is, daar tegen de beslissingen ervan een beroep bij de Raad van State openstaat overeenkomstig artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

Luidens artikel 14, § 1, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, doet de afdeling bestuursrechtspraak, indien het geschil niet door de wet aan een ander rechtscollege wordt toegekend, uitspraak over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van

nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen van, onder meer, “de onderscheiden administratieve overheden”. Tussen partijen wordt niet betwist dat de Beroepsinstantie, als onafhankelijk en neutraal bestuurlijk beroepsorgaan opgericht door de Vlaamse overheid, onder de toepassing van deze bepaling valt. Hieruit volgt echter *ipso facto* evenmin dat de Beroepsinstantie ook moet worden beschouwd als een “overheidsinstantie” zoals gedefinieerd in de artikel II.28, § 1, van het bestuursdecreet. Dit argument van de verwerende partij valt de Raad van State derhalve evenmin bij.

15. Derhalve stelt de Raad van State vast dat de bestreden beslissing ten onrechte steunt op artikel II.34, 3°, van het bestuursdecreet, daar de beraadslaging van de Beroepsinstantie niet onder de toepassing van die bepaling valt, zodat te dezen die uitzonderingsgrond niet kan worden ingeroepen.

16. In de mate dat de bestreden beslissing steunt op artikel 11 van het besluit van de Vlaamse regering van 19 juli 2007 – het tweede weigeringsmotief –, stelt de Raad van State vast dat de Beroepsinstantie zich te dezen bezwaarlijk op deze bepaling kan beroepen, nog daargelaten de door verzoeker opgeworpen vraag naar de grondwettigheid van die bepaling. Verzoeker beoogt de openbaarmaking van “het bestuursdocument waaruit de beroepsinstantie openbaarheid in haar beslissing 2020/57 concludeert 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.” De bestreden beslissing motiveert niet hoe de vertrouwelijkheid van de beraadslaging van de Beroepsinstantie zou worden geschaad door de openbaarmaking van het gevraagde bestuursdocument, noch hoe er sprake zou kunnen zijn van vertrouwelijke informatie verkregen in het kader van de werking van de Beroepsinstantie. Deze vaststellingen gelden des te meer, daar de informatie vervat in het gevraagde bestuursdocument is gedeeld in een openbaar toegankelijke beslissing van de Beroepsinstantie en dus bezwaarlijk als

vertrouwelijk kan worden gekwalificeerd in de bestreden beslissing over de vraag tot openbaarmaking van het *instrumentum* waaruit die informatie volgt.

In de mate dat de verwerende partij in de laatste memorie opwerpt dat er geen bestuursdocument zoals bedoeld door verzoeker bestaat, verwijst de Raad van State naar wat desbetreffend is geoordeeld in het tussenarrest nr. 261.743 van 13 december 2024 (randnr. 14) (ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.743).

17. Uit wat voorafgaat, volgt dat geen van de twee decisieve weigeringsmotieven van de bestreden beslissing wettig is.

Het enig middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt 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 van 9 december 2021 tegen de weigeringsbeslissing van de Beroepsinstantie van 16 november 2021 als ontvankelijk doch ongegrond wordt beschouwd.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 22 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negen januari tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, XIIe kamer, samengesteld uit:

Chantal Bamps,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Ann Coolsaet,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Chantal Bamps