

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.067 van 18 maart 2026
in de zaak A. 242.962/IX-10.791**

In zake: de VOF CLÉMENCE & JULIETTE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Meindert Gees en Hanna Biebaw
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Engelse Wandeling 2F5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

1. het VLAAMSE GEWEST
2. de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sofie Logie en Niels Lemaire
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 13 september 2024, strekt tot de nietigverklaring van (i) beslissing OVB/2024/124 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 16 juli 2024 en (ii) “de beslissing van het Agentschap Op-groeien van 8 april 2024”.

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 Ronny Vercruyssen 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 9 februari 2026.

Kamervoorzitter Geert Van Haegendoren heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Isaac Defoort, die *loco* advocaten Meindert Gees en Hanna Biebaw verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Niels Lemaire, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een andersluidend 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. Verzoekster, een aanbieder van kinderopvang, bevindt zich in een handhavingstraject van het agentschap Opgroeien voor het beweerdelijk niet naleven van subsidievoorwaarden en vergunningsvoorwaarden. In dat verband wenst verzoekster zicht te krijgen op de integrale inhoud van haar dossier bij het agentschap Opgroeien.

Op 2 januari 2024 dienen de raadslieden van verzoekster vijf aanvragen in bij het agentschap Opgroeien met betrekking tot de openbaarheid van

bestuursdocumenten. Twee aanvragen betreffen verzoekster, twee aanvragen worden ingediend namens OA – zaakvoerder van verzoekster – en één aanvraag wordt ingediend namens kinderopvanglocatie Cérise.

Uit de twee aanvragen die namens verzoekster worden ingediend, blijkt dat de openbaarheid van volgende documenten wordt gevraagd:

- kopie van alle e-mailverkeer met de organisator en de betrokken diensten;
- kopie van alle interne e-mailverkeer omtrent de organisator;
- kopie van alle e-mailverkeer met het kabinet, de stad, de adviescommissie, de gerechtelijke instanties;
- kopie van alle documenten (word, excel, pdf) aangeleverd aan de organisator en met betrekking tot de organisator;
- verslagen van interne en externe vergaderingen met en in verband met de organisator;
- kopie van alle inspectieverslagen/eindbevindingen/interne besprekingen;
- kopie van alle communicatie naar aanleiding van de inspectieverslagen en eventuele overlegmomenten tussen de zorginspectie en het agentschap Opgroeien;
- kopie van alle klachten die betrekking hebben op de werking van de organisator, afkomstig van ouders, het agentschap Opgroeien, werknemers of andere partijen;
- kopie van alle bijbehorende eindbevindingen van de klachtendienst van het agentschap Opgroeien.

Op 16 januari 2024 zendt het agentschap Opgroeien volgende e-mail naar de raadslieden van verzoekster:

“[OA] werkt onder toezicht van Kind en Gezin, nu Opgroeien, sinds 2010. U begrijpt dat het bijna ondoenbaar zou zijn alle gevraagde stukken voor die volledige periode te verzamelen, na te kijken en te bezorgen. Is het daarom mogelijk uw openbaarheidsvraag te beperken tot een bepaalde periode.”

Op 9 februari 2024 neemt het agentschap Opgroeien een beslissing over de samengevoegde aanvragen en bezorgt het elektronisch verschillende documenten:

“We verontschuldigen ons voor de lange duurtijd voor de afhandeling van deze aanvraag. Het betreft een zeer uitgebreid dossier en enkel het verzamelen van alle stukken neemt veel tijd in beslag. Alle stukken moeten ook nog getoetst worden aan de uitzonderingsgronden op de openbaarheid. We bekijken intern verder of er nog andere stukken mbt dit dossier bestaan en zullen die in voorkomend geval zo snel mogelijk aan de map toevoegen. In dat geval brengen we u daarvan op de hoogte.

In de documenten werden soms namen en passages onleesbaar gemaakt omwille van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen (uitzondering op de openbaarheid vermeld in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018).

Informatie die door derden uitdrukkelijk vertrouwelijk aan ons werd meegegeeld, werd in de documenten onleesbaar gemaakt (uitzondering op de openbaarheid vermeld in artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018).

Ook documenten over interne besprekingen of intern mailverkeer kunnen we u niet bezorgen (uitzondering op de openbaarheid vermeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet van 7 december 2018).”

Het agentschap vult op 13 februari 2024 nog aan als volgt:

“De documenten die we u vorige week bezorgden waren deze per opvanglocatie.

In de loop van deze week bezorgen we u nog de documenten op organisatieniveau en per subsidiegroep.

We zullen u een bericht sturen als ze in de map werden toegevoegd.”

Op 16 februari 2024 verstuurt het agentschap nog een e-mail naar de raadslieden van verzoekster waarbij een overzicht wordt gegeven van meldingen en klachten over kinderdagverblijven in Roeselare, waarvan vier van de vijf binnen de onderneming van verzoekster vallen. Dit gebeurt luidens de hoofding van het bericht in het kader van de aanvraag openbaarheid van OA.

Op 14 maart 2024 wordt uiteindelijk het standpunt ingenomen door het agentschap Opgroeien dat alle informatie aangeleverd is. Volgens verzoekster werden enkel de basisdocumenten – zijnde de vergunningen – per opvanglocatie bezorgd.

3.2. Op 8 april 2024 wordt namens verzoekster volgende e-mail verstuurd naar het agentschap:

“Wij verwijzen naar uw bericht van medio maart waarin het standpunt wordt ingenomen dat alle informatie intussen zou zijn aangeleverd. Zoals eerder al aangegeven, kunnen wij ons niet van de indruk ontdoen dat de informatie die werd aangeleverd via de cloud allesbehalve volledig is. Mogen wij u dan ook nogmaals verzoeken kopie over te willen maken van het volledige dossier voor de onderscheiden locaties? U mag dit beschouwen als een nieuw verzoek tot openbaarheid. De Cloud blijkt intussen ook niet meer in werking.”

Op 24 april 2024 weigert het agentschap Opgroeien de openbaarmaking van de gevraagde documenten:

“We kunnen u enkel bevestigen dat we u n.a.v. uw initiële vraag van 2 januari 2024 alle documenten hebben bezorgd, rekening houdende met de uitzonderingen op de openbaarheid van bestuur zoals opgenomen in het Bestuursdecreet indien die van toepassing waren. We verwijzen hiervoor naar onze mails van 23 januari, 30 januari, 9 februari en 16 februari. Wij kunnen dus niet op uw nieuwe vraag ingaan nu deze identiek is aan uw verzoek van 2 januari en deze aanvraag dus reeds werd afgehandeld.”

Tegen deze weigeringsbeslissing stelt verzoekster op 21 mei 2024 beroep in bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Op 7 juni 2024 reageert de beroepsinstantie als volgt:

“Kind en Gezin liet ons op 3 juni 2024 weten dat ze u volgende documenten reeds bezorgden, ondanks het feit dat u niet wou ingaan op hun vraag om uw vraag te specificeren, overeenkomst[ig] art. II.42 van het bestuursdecreet:

- alle klachten en eindbevindingen sinds 2016;
- de klachten van de periode voor 2016 met een toelichting van het onderscheid tussen ‘meldingen’ en ‘klachten’;
- de documenten mbt vof Clémence & Juliette;
- de gevraagde documenten mbt Cerise;
- de documenten mbt [OA] en alle documenten op organisatorniveau en op het niveau van de subsidiegroep.

Wat in totaal goed was voor meer dan 1000 ter beschikking gestelde documenten.

Mogen we u op onze beurt, overeenkomstig art. II.50, § 1, laatste lid van het Bestuursdecreet, u vragen uw vraag mbt het volledige dossier, verder te specificeren. Welke andere documenten, dan deze die werden aangeleverd, wenst u nog?”

Op 11 juni 2024 volgt een (eerste) herinnering:

“Tot op heden ontving ik nog geen antwoord op onderstaand bericht. Mag ik u er op wijzen dat overeenkomstig artikel II.50, § 1, 4^e lid, van het bestuursdecreet, de termijn voor ons om uitspraak te doen pas begint te lopen, zodra u ons een antwoord verstrekt.”

Op 25 juni 2024 herinnert de beroepsinstantie verzoekster nogmaals aan haar vraag.

Op 28 juni 2024 wordt door verzoekster hierop als volgt geantwoord:

“U zult willen vaststellen dat in het beroep het standpunt wordt ingenomen dat cliënte kopie heeft verzocht om alle stukken uit haar dossier aan te leveren.

Er dient een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de opeenvolgende aanvragen.

Zoals toegelicht in het beroep, kunnen de verschillende aanvragen niet worden vereenzelvigd en moeten deze laatste aanvraag op eigen merites worden beoordeeld.

Het is dan ook niet aan cliënte om toe te lichten welke stukken ontbreken, maar aan Opgroeien om eerst het nodige gevolg te geven aan de op zichzelf staande aanvraag.

Dat wordt gevraagd om aan te wijzen welke stukken niet worden gevoegd, terwijl geen kopie wordt overgemaakt van het dossier n.a.v. de laatste aanvraag, komt dan ook enigszins bevreemdend voor.

Cliënte wil de zaken evenwel vooruit laten gaan.

Cliënte heeft een lijst opgesteld van stukken die naar haar oordeel hoe dan ook in het dossier zouden moeten steken, maar bij de eerste aanvraag niet werden overgemaakt.

Het gaat hierbij om volgende stukken:

- betaalbrieven
- communicatie ivm het opvragen van informatie
- IKT-fiches
- mails van klantenbeheer (oa [MH])
- registratie van de klachten ontvangen door de klachtenlijn

- communicatie en doorgave van formulieren aan Zorginspectie vb. klachten en andere documenten
- communicatie met Zorginspectie ivm opvragen documenten vof Clémence & Juliette januari 2024
- communicatie met de fiscus (Opgroeien bezorgde de fiscus subsidieoverzichten en informatie ivm Cerise)
- mails waarin informatie en gegevens worden opgevraagd
- plan van aanpak documenten
- verschillende bijlages
- ...

Dit lijkt te volstaan om vast te stellen dat cliënte in elk geval terecht een nieuwe aanvraag heeft ingediend.

Mogen wij dan ook verzoeken om gevolg te geven aan het initiële verzoek van cliënte en de aanvraag op zichzelf af te handelen en ditmaal in totaliteit?”

Op 10 juli 2024 wordt door de beroepsinstantie nog volgende vraag gesteld aan verzoekster:

“Gisteren ontvingen we nog een reactie van Kind en Gezin, met onder meer de opmerking dat de eerste keer dat de openbaarheidsverzoeken ingediend werden, nl. op 2 januari 2024, er 5 aanvragen waren in 3 verschillende hoedanigheden:

- Als raadslieden van organisator [OA];
- Als raadslieden van ‘kinderopvanglocatie Cérise’;
- Als raadslieden van vof Clémence & Juliette.

Thans stelt u zich in het beroepsschrift voor als ‘raadslieden van vof Clémence & Juliette’. Kunnen [wij] er dan van uitgaan dat het beroep enkel op het dossier van organisator vof Clémence & Juliette betrekking heeft en dat maw de vraag tot openbaarmaking bijgevolg alleen betrekking heeft op documenten mbt vof Clémence & Juliette?”

Verzoekster antwoordt hierop bevestigend.

Op 12 juli 2024 bezorgt het agentschap Opgroeien nog volgende documenten aan de raadslieden van verzoekster:

“De beroepscommissie Openbaarheid van Bestuur bracht ons op de hoogte van de specificaties die u haar meedeelde mbt uw openbaarheidsverzoek van 8 april.

We kunnen u nog volgende documenten bezorgen via onderstaande link:

- Alle betaalbrieven

- Communicatie met de fiscus, dit betreft de vraag van de fiscus van 28 mei 2024 + de documenten die we hen hebben bezorgd)
- Communicatie met Zorginspectie van januari 2024 n.a.v. de financiële inspectie bij Clémence & Juliette. De bijlagen bij die mails betreffen allemaal documenten die door u of uw cliënten zelf aan Zorginspectie werden bezorgd, dus die hebben we niet opnieuw toegevoegd.”

3.3. Op 16 juli 2024 wordt het beroep van verzoekster deels zonder voorwerp en deels ongegrond bevonden. Dat is de bestreden beslissing, die volgende motivering bevat:

“De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met het Agentschap Opgroeien op 23 mei 2024, om wat extra toelichting te krijgen bij dit beroepsdossier.

Op 3 juni 2024 antwoordde het Agentschap Opgroeien dat ze naar aanleiding van 5 aparte openbaarheidsverzoeken van verzoekers d.d. 2 januari 2024, de volgende documenten bezorgden aan verzoekers, voor wat betreft vof Clémence & Juliette:

- op 23 januari 2024: alle klachten en eindbevindingen sinds 2016 (28 blz.). 2016 is het jaar waarop het nieuwe informaticasysteem van de klachtendienst in gebruik werd genomen. De toegang tot het oude systeem bleek technisch afgesloten te zijn.
- op 30 januari 2024: ook de klachten van de periode voor 2016 (40 blz.);
- op 9 februari 2024: de documenten m.b.t. vof Clémence & Juliette. Deze werden gedeeld via een link naar een map op Onedrive van het Agentschap Opgroeien, gezien het zeer grote aantal documenten.
- op 16 februari 2024: alle documenten op organisatorniveau en op het niveau van de subsidiegroep.

In totaal werden meer dan 1000 documenten ter beschikking gesteld (en een meervoud daarvan aan bladzijden aangezien bijna elk document meerdere bladzijden bevat). Elk document moest daarvoor gelezen worden om te beoordelen of het geheel of gedeeltelijk openbaar gemaakt kon worden. De afhandeling heeft het Agentschap Opgroeien een onevenredige zware werklast bezorgd, gelet op het zeer groot aantal dossiers en nog veel groter aantal documenten waarop de aanvraag betrekking had. Het betrof ook een groot aantal dossiers die al vele jaren geleden afgesloten zijn. Het Agentschap Opgroeien stelt ook dat van vele documenten ook verwacht mag worden dat betrokkenen ze al bezitten zoals mail- of briefwisseling tussen hen en het Agentschap Opgroeien. Verschillende medewerkers hebben meerdere werkdagen besteed aan de afhandeling van de aanvragen. Het Agentschap Opgroeien [ontvangt] jaarlijks een groot aantal openbaarheidsverzoeken (159 aanvragen in 2022, 224 aanvragen in 2023, en voorlopig 57 aanvragen in 2024). Het is daardoor niet meer mogelijk in te gaan op

verzoeken die een onevenredige werklast veroorzaken, waardoor ook de afhandeling van andere aanvragen vertraging oploopt.

Het Agentschap Opgroeien heeft het verzoek ook afgewezen omdat het betrekking heeft op dezelfde dossiers als bij de eerdere aanvraag op 2 januari 2024. Het verschil met toen is dat de aanvraag op 8 april 2024 nog algemener geformuleerd werd. De zeer brede formulering van 2 januari 2024 maakte dat die aanvraag de facto betrekking had op alle documenten van een kinderopvangdossier.

Het Agentschap Opgroeien meent dat zeker van raadslieden kan worden verwacht dat zij minstens trachten aan te geven welke stukken volgens hen nog ontbreken zodat gericht kan worden gekeken of bepaalde stukken al dan niet al bezorgd werden, of ze toch nog ergens beschikbaar zijn en of het desgevallend niet werd bezorgd omdat er een uitzondering op de openbaarheid van toepassing is.

Het Agentschap Opgroeien wijst er ook op dat voor het nieuwe verzoek het werk volledig opnieuw moet gedaan worden omdat ze niet meer kunnen nagaan welke stukken naar aanleiding van de verzoeken van 2 januari 2024 al bezorgd werden en welke niet. De folders met de documenten die ze aan verzoekers bezorgden, werden bewaard tot na afloop van de beroepstermijnen, waarna ze verwijderd werden.

Het Agentschap Opgroeien geeft nog mee dat ze in hun beslissingen over de oorspronkelijke verzoeken telkens de uitzonderingsgronden, die ze hebben toegepast, hebben vermeld. De beroepsinstantie stelt vast dat specifiek in de mail van 9 februari 2024 over vof Clemence & Juliette effectief melding is gemaakt van de toegepaste uitzonderingsgronden, met name:

- De uitzonderingsgrond van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet, voor wat betreft de bescherming van de persoonlijke levenssfeer;
- De uitzonderingsgrond van artikel II.34, 6° van het Bestuursdecreet, voor wat betreft informatie die door derden uitdrukkelijk als vertrouwelijk werd meegedeeld;
- De uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet voor documenten over interne besprekingen of intern mailverkeer.

Op 7 juni 2024 vroeg de beroepsinstantie aan verzoekers om hun vraag te specificeren, dit in toepassing van artikel II.50, § 1, laatste lid van het Bestuursdecreet. Wegens het uitblijven van een antwoord, stuurde de beroepsinstantie de verzoekers nog een herinnering op 11 juni en 25 juni 2024. Op 28 juni 2024 bezorgden verzoekers de beroepsinstantie een lijst van stukken, die ze minstens willen, waarbij ze opmerken dat het niet aan verzoekers is toe te lichten welke stukken ontbreken. Verzoekers wensen minstens volgende stukken:

- Betaalbrieven;
- Communicatie i.v.m. het opvragen van informatie;
- IKT-fiches;
- Mails van klantenbeheer (o.a. [MH]);
- Registratie van de klachten ontvangen door de klachtenlijn;

- Communicatie en doorgave van formulieren aan Zorginspectie, vb. klachten en andere documenten;
- Communicatie met Zorginspectie i.v.m. opvragen documenten vof Clemence & Juliette januari 2024;
- Communicatie met de fiscus;
- Mails waarin informatie en gegevens opgevraagd worden;
- Plan van aanpak documenten;
- Verschillende bijlages.

Naar aanleiding van deze specificatie door verzoekers, contacteerde de beroepsinstantie het Agentschap Opgroeien op 28 juni 2024 opnieuw met de vraag of deze documenten alsnog aan de verzoekers bezorgd kunnen worden.

Op 9 juli 2024 antwoordde het Agentschap Opgroeien dat ze volgende documenten nog kunnen bezorgen:

- De betaalbrieven;
- De communicatie met Zorginspectie i.v.m. opvragen documenten vof Clemence en Juliette januari 2024;
- Communicatie met de fiscus.

Het Agentschap Opgroeien bezorgde deze documenten effectief op 12 juli 2024 aan verzoekers.

Het beroep wordt bijgevolg, wat betreft dit onderdeel als zonder voorwerp beschouwd.

In het antwoord van 9 juli 2024 stelde het Agentschap Opgroeien dat volgende documenten al in het bezit zijn van de verzoekers naar aanleiding van de eerdere aanvragen, met uitzondering van informatie die onder de uitzonderingsgronden van het Bestuursdecreet vallen:

- Communicatie i.v.m. het opvragen van informatie;
- Mails van klantenbeheer (o.a. [MH]);
- Registratie van de klachten ontvangen door de klachtenlijn, gezien zowel datum als inhoud van de klachten, zoals geregistreerd, bezorgd werden;
- Communicatie en doorgave van formulieren naar Zorginspectie vb. klachten en andere documenten;
- Mails waarin informatie en gegevens opgevraagd worden;
- Plan van aanpak documenten, voor zover de dossiers ook deze stukken bevatten;
- Verschillende bijlages, voor zover de dossiers ook bijlagen bevatten.

Op grond van de ontvangen toelichting van het Agentschap Opgroeien kan de beroepsinstantie wel inzien dat het opnieuw aanleveren van deze documenten aan de beroeper, gelet op de omvang ervan en de nodige tijdsbesteding hieraan, een significante impact heeft.

Er kan voor de beroepsinstantie dan ook geen twijfel over bestaan dat het zeer zeker een enorm tijdrovend werk zou zijn om – gezien de scope van het verzoek: het aantal documenten met het corresponderend aantal pagina's, de tijdsperiode waarop het verzoek betrekking heeft, alles te gaan screenen op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden, zeker gelet op de tijd die hier al aan besteed werd

naar aanleiding van het eerdere verzoek van 2 januari 2024. Een grondige en gedetailleerde screening van een grote hoeveelheid aan documenten is hier aan de orde.

In casu wijst de beroepsinstantie dan ook op het kennelijk onredelijk karakter van dit onderdeel van dit openbaarheidsverzoek. Het voorwerp is dan ook dermate omvangrijk – zoals hierboven weergegeven – dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd, omdat het verzamelen en de screening van al die documenten met het oog op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie, zeker gelet op het feit dat deze documenten al een keer aangeleverd werden naar aanleiding van eerdere gelijkaardige verzoeken op 2 januari 2024.

Artikel II.40, § 3 van het Bestuursdecreet bepaalt dat een verzoeker in principe geen belang hoeft aan te tonen om de openbaarheid van bestuursdocumenten te verkrijgen. Dit betekent evenwel niet dat er geen redelijk belang aanwezig moet zijn: het uitoefenen van een recht zonder enig aantoonbaar redelijk en voldoende belang kan als kennelijk onredelijk worden beschouwd. Het komt een overheidsinstantie of de beroepsinstantie in principe niet toe om de motieven van de aanvragen of van de beroepen te onderzoeken. Dit kan echter geen vrijgeleide zijn om een dermate grote hoeveelheid documenten aan te vragen, waardoor een onredelijke werkoverlast ontstaat voor de instantie en waardoor de normale werking ervan in het gedrang komt.

Het grondwettelijke recht op openbaarheid van bestuur is een instrument dat de burgers moet toelaten controle uit te oefenen op het handelen van het bestuur. Het moet de burgers in staat stellen de rechtmatigheid van het overheidsoptreden te beoordelen en met kennis van zaken te beslissen of er grond bestaat dat optreden in rechte aan te vechten. De beroepers hebben aldus het volste recht gebruik te maken van de openbaarheid van bestuur om het doen en laten van bepaalde bestuursinstanties betreffende aangelegenheden die ze zich ter harte hebben genomen, na te gaan. Zij zijn er echter niet van ontslagen om hun rechten op redelijke en zorgvuldige wijze uit te oefenen. Het belang dat de beroepers bij de uitoefening van hun rechten hebben, moet in redelijke verhouding staan met de gevolgen voor de werking van de diverse bestuursinstanties. De beroepsinstantie stelt vast dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek in casu evenwel een al te ruime omvang heeft. Het voorwerp is dermate omvangrijk en de toetsing van alle documenten aan de uitzonderingsgronden is zo tijdrovend, dat deze aanvraag dan ook als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd.

Na billijke afweging van ieders belangen, komt de beroepsinstantie, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dan ook tot de conclusie dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek terecht moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. Het voordeel van de informatie die beroeper opnieuw bekomt weegt kennelijk niet op tegen de last die het inwilligen van deze omvangrijke aanvraag inzake openbaarheid van bestuur zou veroorzaken voor de betrokken instantie.

Het beroep wordt bijgevolg, wat betreft de al bezorgde stukken als ongegrond beschouwd.

Wat de gevraagde IKT-fiches betreft, stelt het Agentschap Opgroeien dat ze niet weten wat verzoekers hiermee bedoelen. De term is hen niet bekend. In artikel I.4, 3° Bestuursdecreet wordt de term ‘bestuursdocumenten’ gedefinieerd als: ‘alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie’. Aangezien het Agentschap Opgroeien aangeeft niet in het bezit te zijn van deze IKT-fiches, kan de beroepsinstantie redelijkerwijze niet anders dan het beroep, wat deze informatie betreft, ongegrond bevinden.”

IV. Afstand van het tweede voorwerp van het beroep

4.1. In haar laatste memorie stelt verzoekster vast dat het auditoraat voorstelt om haar beroep onontvankelijk te verklaren, in zoverre het is gericht tegen “de beslissing van het Agentschap Opgroeien”, omdat deze beslissing door de devolutieve werking van het administratief beroep bij de beroepsinstantie niet langer bestaat.

Verzoekster verklaart dat zij zich kan aansluiten bij het standpunt van het auditoraat.

4.2. Daargelaten dat in het dossier geen “beslissing van het Agentschap Opgroeien van 8 april 2024” te bespeuren is, kan dit niet anders worden begrepen dan als een afstand van het beroep, wat het tweede voorwerp ervan betreft. Met de bestreden beslissing wordt hierna enkel gerefereerd aan de beslissing van de bestuursinstantie van 16 juli 2024.

V. Aanwijzing van de verwerende partij

5.1. Artikel III.90 van het bestuursdecreet van 7 december 2018 (“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.

5.2. Aangezien de vraag tot openbaarheid gericht aan het agentschap Opgroeien betrekking heeft op documenten die verband houden met een kinderdagverblijf en die materie geen gewestaangelegenheid is maar valt onder de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, wordt in deze procedure het Vlaamse Gewest buiten de zaak gesteld en wordt de Vlaamse Gemeenschap als de verwerende partij aangewezen.

De raadsliden van het Vlaamse Gewest, die tot hiertoe het verweer hebben gevoerd, verklaren dat hun procedurestukken en hun optreden ook aan de Vlaamse Gemeenschap mogen worden toegerekend.

VI. Vertrouwelijkheid van sommige stukken

Standpunt van de partijen

6. De verwerende partij vraagt om de stukken 13 tot 18 van haar administratief dossier vertrouwelijk te behandelen, hetgeen zij motiveert als volgt:

“39. Artikel 87, § 2 van het Besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, voorziet in de mogelijkheid om stukken neer te leggen die vertrouwelijk worden behandeld en niet ter kennis worden gebracht van de overige partijen.

40. 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.

41. 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 interne beroepscommissie binnen de Vlaamse overheid is en derhalve een orgaan dat afhangt van de Vlaamse Regering. De Beroepsinstantie werd immers opgericht bij artikel III.90 van voormeld Bestuursdecreet.

42. 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.

43. Verwerende partij verzoekt Uw Raad dan ook om, 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 stukken 13 t.e.m. 18 als vertrouwelijke stukken te behandelen.”

7. Verzoekster verzet zich in de memorie van wederantwoord tegen het vertrouwelijk karakter van deze stukken:

“De verwijzing van verwerende partij voor deze vertrouwelijkheid naar artikel II.34 van het Bestuursdecreet gaat niet op, nu dit artikel de uitzonderingen bevat op de openbaarheid van bestuursdocumenten die enkel kan worden toegepast tijdens de behandeling van openbaarheidsverzoeken. Dit gaat evident niet zonder meer op tijdens een procedure voor uw Raad.

Het door verwerende partij geciteerde artikel laat enkel toe om een aanvraag tot openbaarmaking af te wijzen, maar het gaat in deze duidelijk niet om een vraag tot openbaarmaking van de stukken 13-18 waarbij artikel II.34 van het Bestuursdecreet kan worden aangewend als weigeringsmotief. Elke andere juridische grondslag voor de vertrouwelijke behandeling van de stukken ontbreekt.

De stukken waarvan de vertrouwelijkheid wordt gevorderd, geven net inzicht in de motieven van de bestreden beslissing. Het gaat immers om de communicatie tussen de handelende overheid in eerste aanleg en de handelende overheid in beroep, die oordeelt met devolutieve werking.

Er is dan ook geen enkele reden om de communicatie tussen de overheidsdiensten als vertrouwelijk te bestempelen. Anders wordt immers de indruk gewekt dat geen sprake was van een objectieve behandeling van het beroep van verzoekende partij, terwijl de communicatie kennelijk betrekking heeft op de vraag naar welke stukken al dan niet werden aangeleverd aan verzoekende partij. Gelet op de essentie van het voorliggend geschil, is het evident dat verzoekende partij hier belang bij heeft.

De lichte van de vertrouwelijkheid van de stukken lijkt dan ook essentieel voor de oplossing van het geschil.”

8. In haar laatste memorie stelt verzoekster vast dat in het auditrapport geen standpunt wordt ingenomen over de vertrouwelijkheid van de stukken 13 tot 18 van het administratief dossier, zodat zij “zich genoodzaakt ziet

om integraal te verwijzen naar het inleidend verzoekschrift [versta: de memorie van wederantwoord] op dit punt”.

Beoordeling

9. De stukken 13 tot 18 van het administratief dossier, waarvan de vertrouwelijke behandeling wordt gevraagd, zijn door de verwerende partij afzonderlijk neergelegd met de volgende omschrijving in de niet-vertrouwelijke inventaris:

- “13. Mail van 23 mei 2024 van Beroepsinstantie aan Agentschap Opgroeien met vraag tot bijkomende informatie
- 14. Mail van 3 juni 2024 van Agentschap Opgroeien aan Beroepsinstantie als antwoord op vraag 23 mei 2024, inclusief bijlagen
- 15. Mails van Beroepsinstantie en Agentschap Opgroeien van 28 juni 2024 en 3 juli 2024
- 16. Mail van 10 juli 2024 van Beroepsinstantie aan Agentschap Opgroeien als antwoord op vraag hoedanigheid indieners beroep
- 17. Mails tussen Beroepsinstantie en Agentschap Opgroeien met mededeling voornemen doorsturen ontbrekende documenten aan beroeper
- 18. Mail van Agentschap Opgroeien aan beroepsinstantie van 9 juli 2024.”

De vertrouwelijkheid ervan wordt uitdrukkelijk aangegeven en vermeld in de inventaris van het administratief dossier. De motieven voor die vraag worden weergegeven in de memorie van antwoord. Op formeel vlak belet derhalve niets de Raad om in te gaan op de gevraagde vertrouwelijke behandeling.

10. Verzoekster betwist evenwel de motieven waarop de verwerende partij steunt om de stukken vertrouwelijk te laten behandelen.

11. De verwerende partij geeft géén verantwoording per stuk afzonderlijk, voor het feit waarom zij de vertrouwelijke behandeling ervan vraagt en welke schade de onthulling van dat concrete stuk kan toebrengen aan haarzelf of derden. Zij verwijst in wezen enkel op generieke wijze naar de uitzonderingsgrond over de geheime beraadslaging van de beroepsinstantie in de openbaarheidswetgeving.

Of dat motief deugdelijk is, hoeft de Raad in de gegeven omstandigheden niet te beoordelen. Voor zover deze berichten – naast vragen om informatie of bevestiging van ontvangst – enige inhoudelijke informatie bevatten, betreft dat informatie die al aan verzoekster bekend is op basis van haar eigen handelingen (e-mail van 28 juni 2024, die de e-mail van verzoekster van diezelfde dag herneemt) of die haar bekend is omdat ze is overgenomen in de bestreden beslissing, inzonderheid de e-mails uitgaande van het agentschap van 3 juni 2024 en 9 juli 2024. Verzoekster heeft haar wettigheidskritieken bijgevolg ook zonder inzage van deze stukken met kennis van zaken kunnen ontwikkelen.

12. Wat de afweging betreft van het recht van verzoekster op een effectieve rechtsbescherming en haar recht op een eerlijk proces tegen het al dan niet terecht ingeroepen recht van de beroepsinstantie op bescherming van vertrouwelijke informatie, is de Raad van State daarom van oordeel dat het lichten van de vertrouwelijkheid – waarna het debat zou dienen te worden heropend – niet nodig is om de rechten van verzoekster te waarborgen, nu de essentiële inhoud van die stukken in de bestreden beslissing is opgenomen en de vertrouwelijkheid van deze stukken verzoekster niet heeft gehinderd bij het ontwikkelen van haar rechtsmiddelen.

VII. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

13. Het enige middel is geput uit de schending van de artikelen II.33 en II.42 van het bestuursdecreet, artikel 32 van de Grondwet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (“formelemotiveringswet”), alsmede van de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoekster citeert het tweede onderdeel van de bestreden beslissing, waarin de beroepsinstantie zich uitspreekt over de documenten die al in haar bezit zijn ingevolge vroegere aanvragen. Als weigeringsmotieven wordt daarin gewezen op de omvang van de aanvraag en het vermeend tijdrovende karakter van de afhandeling van de beslissing. Dit zou de aanvraag kennelijk onredelijk maken. Hiervoor wordt verwezen naar artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet.

Volgens verzoekster staat de interpretatie die de beroepsinstantie geeft aan voormeld artikel volledig haaks op de principes uit artikel II.40 van het bestuursdecreet. Dat artikel stelt dat de aanvrager geen belang dient aan te tonen “zelfs als het zou gaan om documenten van persoonlijke aard en de aanvrager moet kunnen aantonen dat hij rechtstreeks en persoonlijk in zijn rechtssituatie wordt geraakt”. *In casu* kan niet worden betwist dat verzoekster rechtstreeks en persoonlijk in haar rechtssituatie wordt geraakt door de beslissing waarop de informatie betrekking heeft en de informatie zelf. Door de vermeende kennelijke onredelijkheid zo breed toe te passen, wordt verzoekster rechtstreeks geraakt in haar belang dat door het bestuursdecreet wordt beschermd.

Voorts stelt de bestreden beslissing dat het belang van verzoekster niet in een redelijke verhouding staat tot de gevolgen voor de werking van de beroepsinstantie. Dit klopt niet en druist naar het oordeel van verzoekster volkomen in tegen de basisprincipes van het bestuursdecreet. Het Grondwettelijk Hof heeft uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert, afgeleid dat de grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Ze moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd. Dit grondrecht wordt uitgewerkt in artikel II.26 van het bestuursdecreet. Artikel II.31, eerste lid, van het bestuursdecreet voorziet in een principieel recht op openbaarmaking. Uitzonderingsgronden dienen dan ook restrictief te worden toegepast en concreet gemotiveerd met verwijzing naar de specifieke gegevens, eigen aan de zaak. Verzoekster kan hier maar vaststellen dat

de “omvang” of “hoeveelheid” van de opgevraagde informatie volgens de bestreden beslissing zou maken dat er sprake is van een kennelijk onredelijk verzoek. Dergelijke motivering maakt dat hoe dan ook geen sprake is van een concrete motivering met verwijzing naar specifieke gegevens eigen aan de zaak, om een beroep te doen op de uitzonderingsbepaling.

In een motivering *in concreto* zou volgens verzoekster in de beslissing zelf worden toegelicht welke categorieën informatie dermate omvangrijk of tijdsintensief zijn om te controleren of te redigeren. Dit is niet het geval. De motieven die hier worden aangewend, kunnen “copy paste” worden aangewend voor elk openbaarheidsverzoek van een zekere omvang. De verwerende partij lijkt hier dan ook eenvoudigweg het standpunt van de overheidsinstantie te volgen, die stelt dat de omvang van de opgevraagde stukken te groot zou zijn. Dit beantwoordt niet aan de vereisten verbonden met de toepassing van artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet, waar enkel facultatieve uitzonderingsgronden worden vermeld.

Verzoekster betoogt voorts dat uit de parlementaire voorbereiding van het bestuursdecreet blijkt dat het invoeren van de uitzonderingsgrond alleen kan als het belang van de openbaarheid niet primeert, waarmee een met de openbaarmaking gediend openbaar belang wordt bedoeld. Dit betekent niet dat de private belangen van de aanvrager moeten worden afgewogen tegenover de belangen die met de uitzonderingen worden beschermd. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, “globale” bescherming van het leefmilieu, enzovoort. Dit te beschermen openbaar belang is *in casu* helemaal afwezig en wordt bijgevolg ook niet opgenomen in de motivering. Verzoekster kan maar vaststellen dat uit de bestreden beslissing niet blijkt of het belang van de openbaarheid, zoals toegelicht in de parlementaire voorbereiding, hier effectief wel primeert.

Uit de rechtspraak blijkt volgens verzoekster dat bij het hanteren van verwijzingen naar de omvang van een openbaarheidsverzoek, als bewijsgrond voor de toepassing van de uitzonderingsbepalingen, de Raad bijzonder streng is. In

de bestreden beslissing wordt enkel gesteld dat verschillende medewerkers meerdere werkdagen zouden hebben besteed aan de afhandeling van de vorige aanvraag. Over de concrete en relevante aanvraag wordt niets toegelicht. Zelfs als al zou worden aangenomen dat dit een voldoende *in concreto* motivering zou vormen, dan nog moet worden vastgesteld dat uit de bestreden beslissing niet volgt dat de uitoefening van het grondrecht op openbaarmaking van bestuursdocumenten niet meer in verhouding staat tot de werklast van de beroepsinstantie. Bovendien moet het gaan om een met de openbaarmaking gediend openbaar belang en niet, zoals verkeerdelijk in de bestreden beslissing aangenomen, om een afweging van de belangen van de bevraagde instantie. Daarnaast werd in de rechtspraak reeds aangenomen dat de werklast van de instantie zelf werkelijk niet determinerend kan zijn of een met de openbaarmaking gediend openbaar belang kan vormen. Op grond hiervan kan de onredelijkheid van het verzoek niet worden aangetoond.

Ten slotte is er volgens verzoekster geen sprake van een verzoek tot herformulering. De verwerende partij heeft geen dergelijke vraag gesteld. Er werd enkel gevraagd om een lijst van stukken die verzoekster zeker zou willen. Dit vormt geen vraag tot herformulering. Ook omwille hiervan kan geen beroep worden gedaan op de uitzonderingsgrond.

Verzoekster besluit dat de verwerende partij “volkomen onterecht en verkeerdelijk toepassing [maakt] van een van de uitzonderingsgronden, bovendien zonder afdoende *in concreto* motiv[ering]”.

14.1. Volgens de verwerende partij betreft het een kennelijk onredelijke aanvraag aangezien de werklast om alle informatie opnieuw te verschaffen in het licht van het feit dat alle informatie reeds bij een vorig verzoek van verzoekster is bezorgd, niet opweegt tegen het – eigenlijk niet meer bestaande – belang om toegang te hebben tot die informatie. In de bestreden beslissing werd terecht en enkel de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet voor de niet-openbaarmaking ingeroepen.

De verwerende partij wijst erop dat verzoekster om elf soorten bestuursdocumenten heeft verzocht. Zeven van deze elf documentgroepen had verzoekster reeds ontvangen, zo blijkt uit een e-mail van het agentschap Opgroeien van 9 juli 2024. Nadat de beroepsinstantie met een e-mail van 28 juni 2024 het agentschap verzocht om aan verzoekster de overige niet-openbaargemaakte documenten te verstrekken, gebeurde dit met een e-mail van 12 juli 2024, waarbij nogmaals drie soorten bestuursdocumenten werden overhandigd. Dit wordt niet betwist door verzoekster. Enkel de IKT-fiches werden niet bezorgd omdat het agentschap Opgroeien niet weet welke documenten hiermee bedoeld worden. Hieruit volgt dat verzoekster vóór de bestreden beslissing van de beroepsinstantie reeds alle gevraagde documenten had. Hiermee wordt terecht in het bijzonder rekening gehouden bij het nemen van de bestreden beslissing.

Wat verzoekster eigenlijk vraagt, is om deze bestuursdocumenten nogmaals te ontvangen. Het gaat hierbij om meer dan duizend documenten die reeds werden bezorgd en die zij klaarblijkelijk nogmaals wenst te ontvangen. Het is mede in deze context dat ook de weigering van het agentschap Opgroeien en vervolgens de beroepsinstantie te situeren is.

14.2. De verwerende partij wijst er voorts op dat zowel de overheidsinstantie als de beroepsinstantie aan de voorwaarde van het vragen van een herformulering heeft voldaan. Uiteraard moet rekening worden gehouden met het antwoord van verzoekster op deze vragen tot herformulering.

Verzoekster is op de initiële vraag tot herformulering van het agentschap Opgroeien niet ingegaan. Nadat de beroepsinstantie op haar beurt en dit tot zelfs driemaal toe verzoekster had gewezen op haar vraag tot herformulering, ontving zij op 28 juni 2024 uiteindelijk een antwoord, met hierin een heel ruime opsomming van bepaalde documenten, zonder bijvoorbeeld verduidelijking van de specifieke periode. Na deze opsomming werd een extra opsommingsteken met drie puntjes (...) gezet, opnieuw bedoeld om alle mogelijke documenten – niet limitatief – hieronder te begrijpen. Bovendien vermeldt dit schrijven: “Het is dan ook

niet aan cliënte om toe te lichten welke stukken ontbreken, maar aan Opgroeien om eerst het nodige gevolg te geven aan de op zichzelf staande aanvraag.” Het is echter aan de aanvrager om meer duiding te geven bij de aanvraag als erom verzocht wordt. Met de onduidelijkheid die bleef bestaan, mede door het niet voldoende antwoord van verzoekster, moet rekening worden gehouden bij de beoordeling van de uitzonderingsgrond wegens kennelijke onredelijkheid van de aanvraag zoals voorzien in artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet.

Verzoekster vergist zich volgens de verwerende partij erin dat de omvang van de aanvraag en de hoeveelheid opgevraagde documenten als motivering dienen om de aanvraag te weigeren. De omvang van de gevraagde documenten is niet het weigeringsmotief in de bestreden beslissing. De kennelijke onredelijkheid ligt namelijk in het feit dat zo’n groot aantal documenten wordt opgevraagd terwijl eenzelfde aanvraag van dezelfde aanvragers reeds werd ingewilligd door het agentschap Opgroeien. De omvang zorgt voor die kennelijke onredelijkheid net omdat de gevraagde documenten al in het bezit zijn van verzoekster door een aanvraag van enkele maanden eerder. Dit blijkt tevens door het feit dat het agentschap Opgroeien naar aanleiding van de twee aanvragen van 2 januari 2024 wel al deze documenten opgespoord en gescreend heeft. Hieruit volgt dat het agentschap en de beroepsinstantie zich niet redelijkerwijs op die werklast kunnen beroepen om de aanvraag te weigeren aangezien zij al eerder exact dezelfde hoeveelheid documenten hebben verwerkt. Het probleem is dat de gescreende en meegedeelde documenten niet “opgeslagen” blijven bij het agentschap Opgroeien en dus niet zomaar opnieuw kunnen worden bezorgd, zonder al het screeningswerk opnieuw te doen. De onredelijkheid van de aanvraag zit in het feit dat het om bijzonder veel documenten gaat (meer dan duizend documenten en dus een veelvoud van pagina’s) en dat verzoekster nogmaals hetzelfde opvraagt.

Het verzoek wordt dus niet afgewezen op grond van een te grote werklast. Het wordt geweigerd omwille van de kennelijke onredelijkheid door de grote werklast ondanks dat verzoekster de gevraagde documenten reeds heeft verkregen. De kennelijke onredelijkheid van de aanvraag zit in het herhaalde karakter

van de gevraagde omvangrijke openbaarheid, ondanks dat verzoekster de betrokken documenten reeds ter beschikking heeft. Dit blijkt ook uit de gegeven motivering.

De decreetgever had de feitelijke situatie van deze zaak expliciet voor ogen bij het opstellen van het decreet, zoals blijkt uit het voorbeeld, gegeven in de memorie van toelichting: “Dit is het geval wanneer het verzoek niet de verkrijging van informatie, maar de desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst beoogt, bijvoorbeeld als burgers de overheid blijven bestoken met aanvragen of uitzonderlijk veel bestuursdocumenten aanvragen enzovoort, zodat de uitoefening van het grondrecht door één burger uiteindelijk niet meer in verhouding staat tot de werklast voor de overheid” (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 56).

15. In de memorie van wederantwoord voegt verzoekster toe dat “de voornaamste overweging tot weigering steekt in de vermeend onevenredige werklast, hetgeen subsidiair wordt ondersteund door het feit dat verzoekende partij de stukken al zou hebben ontvangen”. Niet het feit dat de informatie verzoekster in het verleden al werd bezorgd, maar de omvang van de aanvraag en de werklast vormen het primaire weigeringsmotief.

Zij onderstreept dat het enkele feit dat er een herhaling zit in haar openbaarheidsverzoeken, volgens de vigerende reglementering geen weigeringsgrond mag vormen. Op dergelijke wijze wordt afbreuk gedaan aan haar principiële recht op openbaarheid.

Vervolgens stelt verzoekster dat zij nooit heeft beoogd de werking van de overheidsdienst te verstoren. De verwerende partij staft dit ook niet. Er kan niet worden ingezien in welke mate het indienen van een openbaarheidsverzoek de goede werking van een overheidsagentschap zou kunnen verstoren. Verzoekster vraagt al deze stukken op, om zich te kunnen verdedigen in het handhavingstraject dat tegen haar loopt. Dit kan allerminst als kennelijk onredelijk

worden beschouwd. Van dit oogmerk wordt volledig abstractie gemaakt in de bestreden beslissing.

Verzoekster blijft er ook bij dat door het agentschap Opgroeien geen vraag tot herformulering werd gesteld, zodat geen beroep kan worden gedaan op deze uitzonderingsgrond. In ondergeschikte orde voert verzoekster aan dat alleszins een verzoek tot herformulering nodig was, voor wat de IKT-fiches betreft. Verzoekster meent ook dat zij niet verplicht is om in te gaan op een eventueel verzoek tot herformulering en dat uit de wijze waarop zij heeft geantwoord, geen gevolgtrekking mag worden gemaakt.

16. De verwerende partij herhaalt in haar laatste memorie dat de documenten die reeds werden bezorgd naar aanleiding van de voorgaande aanvragen tot openbaarheid van bestuursdocumenten onder de uitzonderingsgrond vallen van artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet. Zij meent dat de aanvraag van 8 april 2024 “dermate allesomvattend is waardoor de aanvraag dezelfde is als de eerdere aanvragen”. Net doordat verzoekster al vroeger de meeste (en op 12 juli 2024 alle) documenten in bezit had, is de aanvraag in het licht van de omvang ervan kennelijk onredelijk. Er werd dan ook terecht een beroep gedaan op artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet.

17. In haar laatste memorie handhaaft verzoekster de argumenten uit haar vroegere procedurestukken. Daaruit blijkt ook, volgens haar, dat haar uitgangspunt voor het indienen van huidig beroep is dat zij nooit alle documenten in haar bezit heeft gehad. Dat die stukken effectief werden aangeleverd noemt zij een blote bewering.

Zij merkt op dat de weigeringsgrond niet concreet wordt gemotiveerd. De verwerende partij meent dat verzoekster meer dan duizend documenten zou aanvragen. Zij verwijst hiervoor naar een *cloud* die niet meer bestaat en niet meer toegankelijk is voor verzoekster. Deze stukken werden ook niet in de stukkenbundel gevoegd, laat staan dat een indicatieve weerslag wordt gegeven van alle

stukken die in de oorspronkelijke *cloud* aanwezig waren. Het aantal documenten dat moet worden aangeleverd, is dan ook volstrekt onduidelijk waardoor de verwijzing naar de omvang van het verzoek als decisief weigeringsmotief in twijfel moet worden getrokken, minstens is het aan de verwerende partij om een en ander binnen de contouren van dit geding nader toe te lichten. Zij doet dit niet, met als gevolg dat het weigeringsmotief uit de bestreden beslissing niet ernstig is.

Daarenboven werd de tweede aanvraag van verzoekster op 28 juni 2024 nog verduidelijkt aan de hand van elf soorten informatie die niet in de eerste aanvraag werden aangeleverd en die ook niet beschikbaar werden gesteld. De verwerende partij stelt hieromtrent zonder meer – zonder enige staving of *in concreto* motivering – dat deze stukken reeds werden aangeleverd. Zij maakt hierbij abstractie van de vaststelling dat het om een nieuwe aanvraag gaat die, mede door de verstrekte verduidelijking, ook op dergelijke wijze moet worden afgehandeld. Verzoekster betwist derhalve dat het om een identieke aanvraag gaat, vergeleken met de eerste aanvraag. Dit maakt ook dat onmogelijk kan worden vastgesteld dat de aanvraag van verzoekster door een beroep te doen op de uitzonderingsgronden uit artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet kan worden geweigerd. Het loutere feit dat al een gelijkaardige aanvraag werd ingediend, kan nooit volstaan om te komen tot een weigering.

Verzoekster betwist nog steeds dat het agentschap Opgroeien enige vraag tot herformulering heeft gesteld.

Ten slotte betoogt verzoekster dat “de loutere vaststelling dat het Agentschap Opgroeien niet zou weten wat [met IKT-fiches] wordt bedoeld, omdat de term [hem] niet bekend is, waar de Beroepsinstantie de conclusie aan koppelt dat het Agentschap niet in het bezit is van deze documenten, waardoor het beroep op dit punt ongegrond is, op onzorgvuldige wijze [blijkt] te zijn genomen”.

Beoordeling

a. ontvankelijkheid van het middel

18. Verzoekster voert de schending aan van de formelemotiveringswet. In de toelichting bij het middel komt die wet niet meer ter sprake, laat staan dat de aangevoerde schending ervan concreet wordt toegelicht.

In die mate is het middel niet ontvankelijk.

19. Om dezelfde reden is ook de schending van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel niet op ontvankelijke wijze aangevoerd. In de toelichting bij het middel wordt op deze beginselen niet meer specifiek ingegaan.

20. Voorts dient te worden vastgesteld, dat de beroepsinstantie bij de afwijzing van het beroep een onderscheid maakt tussen drie soorten documenten. Eerst zijn er de documenten waarvan de beroepsinstantie vaststelt dat ze op 12 juli 2024 aan verzoekster zijn bezorgd: “[h]et beroep wordt bijgevolg, wat betreft dit onderdeel als zonder voorwerp beschouwd.” Voorts zijn er de documenten waarvan het agentschap stelt dat ze al bezorgd zijn aan verzoekster: “de beroepsinstantie [komt] tot de conclusie dat dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek terecht moet worden afgewezen in toepassing van artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet. [...] Het beroep wordt bijgevolg, wat betreft de al bezorgde stukken als ongegrond beschouwd.” Ten slotte stelt de beroepsinstantie met betrekking tot de gevraagde IKT-fiches: “[a]angezien het Agentschap Opgroeien aangeeft niet in het bezit te zijn van deze IKT-fiches, kan de beroepsinstantie redelijkerwijze niet anders dan het beroep, wat deze informatie betreft, ongegrond bevinden.”

In het enige middel, dat voornamelijk de schending aanvoert van artikel II.33 van het bestuursdecreet, betoogt verzoekster omstandig maar uitsluitend dat de verwerende partij een te ruime interpretatie geeft aan deze

uitzonderingsgrond – dat is, de uitzondering op grond waarvan het tweede onderdeel van het beroep “als ongegrond beschouwd” wordt.

De afwijzing van de aanvraag, wat de eerste en de derde reeks documenten betreft, steunt niet op de uitzonderingsgrond, bedoeld in artikel II.33 van het bestuursdecreet. In het enige middel, zoals toegelicht in het inleidend verzoekschrift, gaat verzoekster geenszins in op de motieven van de beroepsinstantie om het eerste gedeelte en het derde gedeelte van de aanvraag te verwerpen als “zonder voorwerp”, respectievelijk “ongegrond”.

Het enige middel – en bijgevolg verzoeksters annulatieberoep – ziet dan ook enkel op de verwerping van het administratief beroep met betrekking tot de tweede reeks documenten. Verzoekster kan in haar latere procedurestukken geen ruimere invulling meer geven aan haar middel.

21. Artikel II.42, eerste lid, van het bestuursdecreet luidt:

“Als de aanvraag kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd, verzoekt de overheidsinstantie, vermeld in artikel II.28, § 1, zo spoedig mogelijk, en uiterlijk binnen twintig kalenderdagen, de aanvrager om zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen.”

Deze decretale verplichting om in voorkomend geval, voorafgaand aan de toepassing van artikel II.33, 1^o, van het bestuursdecreet, een verzoek tot herformulering van de aanvraag te richten aan de burger geldt voor “de overheidsinstantie, vermeld in artikel II.28, § 1” – *in casu* het agentschap Opgroeien – en niet voor de beroepsinstantie.

Verzoekster weerspreekt niet dat het beroep bij de beroepsinstantie devolutieve werking heeft en dat haar beslissing in de plaats komt van de beroepen beslissing. Verzoekster heeft er dan ook geen belang bij om aan te voeren dat het agentschap een vormfout begaat, door haar aanvraag te weigeren zonder vooraf een vraag tot herformulering te stellen, tenzij zij kan aantonen dat die onregelmatigheid doorwerkt naar de bestreden eindbeslissing.

Voorts bepaalt artikel II.50, § 1, vierde lid, van het bestuursdecreet dat als de oorspronkelijke aanvraag tot openbaarmaking is afgewezen omdat ze kennelijk onredelijk is of op een te algemene wijze is geformuleerd, zonder dat de overheidsinstantie om specificatie of vervollediging heeft gevraagd, de beroepsinstantie zelf over de mogelijkheid beschikt om de aanvrager te verzoeken om zijn aanvraag te specificeren of te vervolledigen.

In dat verband wordt vastgesteld, dat de beroepsinstantie op 7 juni 2024 effectief zo een vraag tot precisering aan verzoekster heeft gericht – met verwijzing naar artikel II.50, § 1, laatste lid, van het bestuursdecreet overigens – zodat verzoekster geen belang heeft bij dit onderdeel van het middel.

De aangevoerde schending van artikel II.42 van het bestuursdecreet is niet ontvankelijk, bij gebrek aan belang.

22. Uit wat voorafgaat volgt, dat enkel moet worden nagegaan of verzoekster aantoont dat de verwerende partij de in artikel II.33, 1^o, van het bestuursdecreet opgenomen weigeringsgrond op het tweede gedeelte van de aanvraag onterecht heeft toegepast, mede in het licht van artikel 32 van de Grondwet dat wil dat uitzonderingen op dit grondrecht strikt worden toegepast.

Voor het overige is het middel niet ontvankelijk.

23. De eventuele gegrondheid van het aldus bepaalde middel kan dan enkel leiden tot een nietigverklaring van de bestreden beslissing, in de mate dat uitspraak wordt gedaan over de tweede reeks documenten.

Het kan best zijn, dat verzoekster meent dat zij voorheen niet alle stukken heeft gekregen. Voor de beoordeling van het middel evenwel, moet de Raad vaststellen dat, als gezien, het middel de uitspraak betreft van de beroepsinstantie over het zogenaamde tweede gedeelte van de aanvraag, dat de

beroepsinstantie omschrijft als betrekking hebbende op “de al bezorgde stukken”: de documenten die verzoekster in het verleden bij haar vroegere openbaarheidsaanvraag van 2 januari 2024 ook al heeft ontvangen. Verzoekster voert in het middel wel de schending aan van de aangevoerde uitzonderingsgrond, maar zij betwist in het inleidend verzoekschrift nergens de specificering van de beroepsinstantie dat het “al bezorgde stukken” betreft. Zij voert ook nergens aan dat er naast de drie categorieën van documenten nog een vierde categorie is – de nooit ontvangen documenten – waarover de beroepsinstantie dan zou verzuimd hebben uitspraak te doen.

Verzoekster kan in latere procedurestukken haar middel niet op ontvankelijke wijze een ruimere of nieuwe draagwijdte geven.

Voor het onderzoek wordt hierna dan ook aangenomen dat het middel, voor zover ontvankelijk, de documenten betreft die aan verzoekster al voorheen werden bezorgd en de tegen de bekendmaking daarvan door de beroepsinstantie ingeroepen uitzonderingsgrond.

b. ten gronde

24. Door te bepalen, in artikel 32 van de Grondwet, dat elk bestuursdocument – begrip dat volgens de grondwetgever zeer ruim moet worden geïnterpreteerd – in de regel openbaar is, heeft de grondwetgever het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten ingeschreven als een grondrecht.

Volgens de grondwetgever gelden de beginselen vastgesteld in artikel 32 van de Grondwet ten aanzien van alle administratieve overheden en dient bij de concrete invulling van dat begrip een zo breed mogelijke interpretatie te worden gehanteerd, aangezien het recht op de openbaarheid van de bestuursdocumenten een fundamenteel recht vormt (vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, waarbij de Raad zich aansluit).

25. Aan dat recht mogen overeenkomstig diezelfde grondwetsbepaling beperkingen worden opgelegd “in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134”. Om een vraag tot openbaarheid van bestuur af te wijzen, moet een bestuur zich bijgevolg op rechtmatige wijze kunnen beroepen op één van de uitzonderingsgronden die de wetgever heeft bepaald. Uitzonderingen op het grondwettelijk gewaarborgde inzagerecht moeten beperkend worden uitgelegd. Ze kunnen geen grondslag vormen om aan een bestuurde systematisch de inzage van documenten te weigeren.

26. De beroepsinstantie steunt de bestreden weigeringsbeslissing op de uitzonderingsgrond vermeld in artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet.

Artikel II.33, inleidende zin en 1°, van het bestuursdecreet luidt:

“Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen:

1° als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de betrokken instantie tot herformulering van de eerste aanvraag als vermeld in artikel II.42.”

27. Verzoekster betoogt niet dat deze uitzonderingsgrond op zich strijdig is met artikel 32 van de Grondwet.

28. Bij de parlementaire totstandkoming van het bestuursdecreet is deze uitzondering als volgt toegelicht (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1656/1, 56):

“Dit artikel komt overeen met artikel 11 Openbaarheidsdecreet. Het voorziet in enkele niet verplicht in te roepen uitzonderingsgronden, die voor de vrijgave van alle soorten van gegevens kunnen in aanmerking genomen worden. De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort (cf. ook *infra*).

Het gaat om twee uitzonderingsgronden die ofwel verband houden met de wijze van aanvraag, ofwel betrekking hebben op de status van de gevraagde

bestuursdocumenten. De uitzonderingen zijn van toepassing zowel op de aanvragen van gewone informatie, als op die van milieu-informatie.

1° De aanvraag blijft kennelijk onredelijk of blijft op een te algemene wijze geformuleerd

Indien de aanvraag kennelijk onredelijk is of indien de aanvraag te algemeen is geformuleerd, dan is de overheid verplicht om eerst aan de aanvrager te vragen om zijn of haar verzoek opnieuw te formuleren. Gaat de aanvrager hier niet op in of is de aanvraag opnieuw kennelijk onredelijk of te algemeen geformuleerd, dan kan de aanvraag op grond van deze bepaling worden afgewezen. In dit geval is het immers duidelijk dat de aanvrager manifest misbruik maakt van zijn recht. Dit is het geval wanneer het verzoek niet de verkrijging van informatie, maar de desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst beoogt, bijvoorbeeld als burgers de overheid blijven bestoken met aanvragen of uitzonderlijk veel bestuursdocumenten aanvragen enzovoort, zodat de uitoefening van het grondrecht door één burger uiteindelijk niet meer in verhouding staat tot de werklast voor de overheid.

[...]"

29. Om het onredelijk karakter van de aanvraag te onderbouwen, wijst de beroepsinstantie op de werklast om het grote aantal, gespreid over een lange periode in de aanvraag geviseerde documenten te verzamelen en deze vervolgens te screenen op de uitzonderingsgronden, op de tijd die hier al aan besteed werd naar aanleiding van het vroegere verzoek van 2 januari 2024, op de significante impact hiervan op de werking van het agentschap en op het gegeven dat de documenten al vroeger aan verzoekster zijn bezorgd.

30. Uit de zo-even aangehaalde parlementaire voorbereiding blijkt dat “uitzonderlijk veel bestuursdocumenten aanvragen” of “de werklast voor de overheid” legitieme overwegingen zijn bij de beoordeling van het onredelijk karakter van een aanvraag.

31. Zoals de verwerende partij het evenwel zelf schrijft in haar memorie van antwoord, volstaat de werklast alléén niet als argument om het openbaarheidsverzoek af te wijzen, aangezien het agentschap Opgroeien op de eerste aanvraag is ingegaan, zonder aan verzoekster de werklast tegen te werpen.

32. Het enkele feit dat het om een tweede, identieke aanvraag gaat, is ook niet de reden waarom de beroepsinstantie de uitzonderingsgrond heeft ingeroepen, laat staan dat zij die aanvraag heeft gekwalificeerd als een poging tot “desorganisatie of verstoring van de werking van de overheidsdienst”.

33. Het in artikel II.33, 1°, van het bestuursdecreet bedoelde onredelijke karakter van de aanvraag vindt de beroepsinstantie in de combinatie van de omvangrijke werklast met het feit dat de beoogde documenten al vroeger aan verzoekster zijn bezorgd:

“Het voorwerp is dan ook dermate omvangrijk [...] dat de aanvraag als kennelijk onredelijk moet worden beschouwd, omdat het verzamelen en de screening van al die documenten met het oog op de eventuele mogelijke toepassing van wettelijke en decretale uitzonderingsgronden een enorm en overdreven tijdrovend werk zou inhouden voor de betrokken instantie, zeker gelet op het feit dat deze documenten al een keer aangeleverd werden naar aanleiding van eerdere gelijkaardige verzoeken op 2 januari 2024.

[...]

Het voordeel van de informatie die beroeper opnieuw bekomt weegt kennelijk niet op tegen de last die het inwilligen van deze omvangrijke aanvraag inzake openbaarheid van bestuur zou veroorzaken voor de betrokken instantie.”

34. Uit de bestreden beslissing en de stukken van het administratief dossier blijkt dat die eerste mededeling “naar aanleiding van eerdere gelijkaardige verzoeken op 2 januari 2024” is gebeurd door het opladen van de documenten in de *cloud*, waarna deze zijn “gedeeld via een link naar een map op Onedrive van het Agentschap Opgroeien”.

Dat betekent dat al deze documenten – óók die welke dateren vóór 2016, jaar waarin het nieuwe informaticasysteem van de klachtendienst in gebruik werd genomen waardoor oudere documenten niet (meer) digitaal toegankelijk waren – bij de behandeling van de eerste aanvraag niettemin zijn gedigitaliseerd, waar nodig toen al met weglating van de gedeelten waarvoor andere uitzonderingsgronden zijn ingeroepen.

Het opnieuw beschikbaar stellen van die link aan verzoekster brengt amper enige werklast mee voor de verwerende partij, zodat het argument van het “enorm en tijdrovend werk” niet kan slagen.

Dat het agentschap Opgroeien bij de inwilliging van het verzoek toch staat voor een omvangrijke opdracht, is het gevolg van het feit dat het dit bestand niet heeft bewaard. Dat is volledig vreemd aan de nieuwe aanvraag van verzoekster, die niet het slachtoffer mag zijn van de wijze waarop het agentschap zich organiseert.

Dat de aanvraag kennelijk onredelijk is, kan in die omstandigheden niet worden aangenomen.

35. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. Het Vlaamse Gewest wordt buiten de zaak gesteld.

2. De Raad van State vernietigt beslissing OVB/2024/124 van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie, afdeling openbaarheid van bestuur, van 16 juli 2024, voor zover hierbij uitspraak wordt gedaan over “de al [aan de vof Clémence & Juliette] bezorgde stukken”.

3. De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op achttien maart tweeduizend zesentwintig,
door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

Geert Van Haegendoren,	kamervoorzitter,
Jurgen Neuts,	staatsraad,
Jim Deridder,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Geert Van Haegendoren