

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 20
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2021/314

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 21 mei 2021 diende ■■■ een verzoek in bij het departement Mobiliteit en Openbare werken om hem een afschrift te bezorgen van de lijsten met verplaatste, geschrapte en toegevoegde haltes voor elke vervoersregio in Vlaanderen, waar de lijsten zijn afgeklopt.

Op 3 juni 2021 werd het openbaarheidsverzoek vanuit het departement Mobiliteit en Openbare Werken doorgestuurd naar de Vlaamse Vervoersmaatschappij De Lijn (hierna vermeld als: De Lijn) voor verdere afhandeling.

Op 23 juni 2021 heeft De Lijn het openbaarheidsverzoek afgewezen.

Verzoeker diende op 22 juli 2021 bij de beroepsinstantie beroep in tegen die beslissing. Het beroepschrift werd geregistreerd op 23 juli 2021.

Op 19 augustus 2021 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek bij De Lijn dateert van 3 juni 2021.

De in beroep aangevochten beslissing van De Lijn dateert van 23 juni 2021. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep werd ingediend bij mailbericht d.d. 22 juli 2021 en is bijgevolg tijdig ingesteld. Het beroepschrift is bijgevolg **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. Bestreden beslissing

In zijn oorspronkelijke verzoekschrift vroeg verzoeker om een afschrift van de lijsten met verplaatste, geschrapte en toegevoegde haltes voor elke vervoersregio in Vlaanderen, waar de lijsten zijn afgeklopt.

De Lijn heeft dat verzoek afgewezen op grond van artikel II.33, 2° en artikel II. 34. 3° van het Bestuursdecreet.

De Lijn deelde aan verzoeker mee dat er slechts voor elk van de vervoerregio's een 'levende' lijst aanwezig is met alle haltes die worden behouden, verplaatst, verwijderd of toegevoegd. Het gaat om werkdocumenten die geenszins beschouwd kunnen worden als afgewerkte documenten in de zin van het Bestuursdecreet. Het feit dat deze lijsten al dan niet al besproken werden op de vervoerregioraden verandert de status van deze documenten niet.

De door verzoeker opgevraagde lijsten werden opgesteld in samenspraak tussen De Lijn en de verschillende gemeenten of steden van dezelfde vervoerregio en worden verder besproken op de vervoerregioraden, waarna opmerkingen geformuleerd kunnen worden. Bovendien moet voor elk van deze haltes nog ter plaatse worden gegaan om te verifiëren of de voorgenomen verdwijning/plaatsing/nieuwe invoering van de kwestieuze halte wel mogelijk of opportuun is, rekening houdend met de omgevingsfactoren (bv. verkeersintensiteit, de aanwezigheid van een boom of parkeerplaatsen op de exacte plaats van de nieuwe/verplaatste halte, de noodzaak om eventueel een onteigening uit te voeren, ...) of bv. bezwaren van omwonenden. Op basis van dit verder onderzoek en eventuele opmerkingen op de verschillende vervoerregioraden, zullen deze lijsten dan verder worden gefinaliseerd en aangevuld met de haltes voor vervoer op maat.

De Lijn benadrukt nog dat het voor zich spreekt dat, teneinde de discussies binnen de betrokken overheidsinstanties ten volle te kunnen voeren, deze werkdocumenten buiten de openbaarheid gehouden dienen te worden.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker is het niet eens met de visie van De Lijn. Hij voert daarbij aan dat de weigeringsbeslissing van De Lijn een schending uitmaakt van artikel II.31, eerste lid van het Bestuursdecreet, dat elke instantie verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

Het principe van openbaarheid van bestuur is vastgelegd in de Belgische Grondwet in artikel 32: "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."

Verzoeker is van oordeel dat de door De Lijn ingeroepen uitzonderingsgronden niet van toepassing zijn. Volgens verzoeker zijn de opgevraagde regiolijsen wel degelijk afgewerkte documenten. In het antwoord van de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur van 12.05.2021 op een eerder beroep van verzoeker (uitspraak in dossier OVB/2021/189) is sprake van de lijsten. De netplannen kunnen niet afgeleverd worden omdat ze niet zouden zijn goedgekeurd, maar in de beslissing van de beroepsinstantie is duidelijk dat de ontwerplijsten wel bestaan zodat deze openbaar kunnen worden gemaakt. De Lijn betwist dit ook niet.

Dat de regiolijsen afgewerkte documenten zijn blijkt bovendien uit het antwoord van 5 maart 2021 van Vlaams minister van mobiliteit, Lydia Peeters, op de schriftelijke vraag nr. 853 van verzoeker (bijlage 3). Daarin zegt de minister dat 'de halteplannen ondertussen zijn afgeklopt in de vervoerregio's Limburg, Aalst, Mechelen en Waasland (bijlage 4)'. De regiolijsen bestaan dus reeds en zijn afgewerkt.

Verzoeker stelt dat hij niet vraagt naar een latere versie of een definitieve versie van de bestuursdocumenten. Verzoeker vraagt expliciet naar de ontwerplijsten met de afgeklopte haltes, niet naar de goedgekeurde halteplannen. Verzoeker is zich ervan bewust dat de goedgekeurde halteplannen nog niet kunnen worden meegedeeld (OVb 12 mei 2021, OVB/2021/189). De gevraagde ontwerp lijsten kunnen daarentegen wel reeds worden meegedeeld, zo stelt verzoeker. Verzoeker vraagt de schematische ontwerplijsten op, deze concrete lijsten geven geen aanleiding tot enige misvatting, het gaat immers om afgeklopte lijsten die in samenspraak met de gemeente of stad werden vervolledigd. Dat er nadien nog enkele haltes zouden wijzigen of opmerkingen zouden worden geformuleerd doet daar geen afbreuk aan. Het is immers duidelijk dat het over ontwerplijsten gaat waardoor er geen misvatting kan bestaan, aldus verzoeker.

Het is volgens verzoeker van openbaar belang dat een burger toegang heeft tot beslissingen die genomen zullen worden door De Lijn over de bus en tramhaltes in zijn/haar omgeving. De beslissingen hebben namelijk een grote impact op het leven van de burgers. De openbaarheid van de ontwerplijsten is noodzakelijk om de discussies binnen de betrokken overheidsinstanties ten volle en in het openbaar belang te voeren, zelfs al meent De Lijn dat het om een onafgewerkt document gaat. Het principe van openbaarheid bestaat namelijk om enerzijds de burger meer inspraak en participatiemogelijkheden bieden en anderzijds om een grotere controle op het overheidsoptreden mogelijk maken.

De Lijn roept als tweede uitzonderingsgrond artikel II. 34, 3° van het Bestuursdecreet in: de opgevraagde regiolijsen zouden het geheim van beraadslagingen van de Vlaamse bestuursorganen in het gedrang brengen. De beraadslagingen rond de ontwerplijsten zijn volgens verzoeker reeds voorbij. De lijsten zijn, zoals de Vlaamse minister mobiliteit zei, al 'afgeklopt'. Dat ze nadien verder worden besproken op de vervoerregioraden, waarna opmerkingen geformuleerd kunnen worden doet geen afbreuk aan het feit dat de beraadslagingen voorbij zijn. De ontwerplijsten zijn enkel het resultaat van de beraadslagingen, niet van de inhoud ervan. Verzoeker kan op basis van de ontwerplijsten niet nagaan welke discussies werden gevoerd over de haltes en door wie. De beraadslagingen blijven dan ook geheim bij de openbaarmaking van de ontwerplijsten.

Verzoeker concludeert dat De Lijn het principe van openbaarheid van bestuur heeft geschonden. De Lijn kon geen beroep doen op de door haar ingeroepen uitzonderingsgronden en de opgevraagde ontwerprijstn vallen onder de openbaarheid van bestuur. Verzoeker heeft recht op een afschrift van de opgevraagde bestuursdocumenten van De Lijn en vraagt aan de beroepsinstantie dat De Lijn de opdracht krijgt deze ontwerprijstn aan verzoeker te bezorgen.

3. Beoordeling door de beroepsinstantie

Vooreerst verwijst de beroepsinstantie in dit verband naar haar eerdere beslissing in dossier OVB/2021/189, waarbij een ruime toelichting werd gegeven vanuit het departement Mobiliteit en Openbare Werken bij de Vlaamse Overheid aangaande de totstandkoming van de halteplannen binnen de vervoerregio's. Hierna wordt die toelichting hernomen :

“Binnen de grenzen van de uitrol van het decreet Basisbereikbaarheid, dient door elke vervoerregio een regionaal mobiliteitsplan te worden opgesteld waarvan het openbaar-vervoer-luik het vervoersplan vormt. Ter ondersteuning wordt hiervoor door elk van de vervoerregio's beroep gedaan op een studieconsortium.

Eén van de onderdelen van dergelijk vervoersplan is het (figuurlijk) in kaart brengen van het kernnet, het aanvullend net en vervoer op maat in elk van de 15 vervoerregio's. De bussen en trams van het kernnet zorgen voor de verbinding tussen grote woonkernen en scholen, sport- en recreatiecentra, ziekenhuizen en handelscentra. Het kernnet wordt afgestemd op het treinnet. Het aanvullend net bestaat uit de bussen tussen kleinere steden en gemeenten. Het zorgt voor de aanvoer naar het kernnet en het treinnet. Ook het woon-werkverkeer en het woon-schoolvervoer dat alleen tijdens de spitsuren bestaat, maakt deel uit van dit net. Op bepaalde locaties of tijdstippen of voor bepaalde doelgroepen zijn het treinnet, het kernnet of het aanvullend net niet toegankelijk. Het vervoer op maat kan hier een oplossing bieden. Het aanbod binnen vervoer op maat varieert van een buurtbus of een collectieve taxi die reizigers vervoert op afroep tot allerlei deelsystemen zoals deelauto's en deelfietsen. Ook het aanbod voor personen met een beperking (doelgroepenvervoer) valt hieronder. Het vervoer op maat zal online en telefonisch gereserveerd kunnen worden via de mobiliteitscentrale.

Vandaag staat De Lijn immers in voor al deze vormen van openbaar vervoer. Het vervoer op maat wordt op dit ogenblik enkel gerealiseerd m.b.v. belbussen (uitgezonderd het doelgroepenvervoer). Middels deze vervoersplannen gaan een aantal buslijnen worden verschoven, gaan haltes verdwijnen of worden toegevoegd, en verdwijnt de belbus. In de plaats van de belbus komt vervoer op maat (VOM) dat in de toekomst door andere operatoren zal worden gerealiseerd en ook zal worden uitgebreid. De Lijn heeft zo voor elke vervoerregio een lijst met de bestaande haltes opgesteld, met het voorlopig voornemen van wat er met elk van deze haltes gaat gebeuren (verplaatsen, verdwijnen, toevoegen). Deze lijst wordt opgesteld in samenspraak met de gemeente/stad in kwestie.

Een stand van zaken m.b.t. deze lijsten wordt dan op de vervoerregioraden besproken, alwaar dan opmerkingen kunnen worden geformuleerd, die nog kunnen meegenomen worden in de verdere evaluatie en uiteindelijk in de finalisering van de lijsten. De lijst kan dan bv. op basis van de noden of bezwaren nog worden uitgebreid met extra haltes voor vervoer op maat of er kan worden besloten bepaalde haltes toch te behouden of te verplaatsen. Eens deze lijsten gefinaliseerd zijn, na evaluatie en herevaluatie, kan ook worden overgegaan tot het opmaken van een netplan door De Lijn. Daarbij worden alle resterende haltes in kaart gebracht van het kern- en aanvullend net met alle routes die de bussen gaan rijden en met vermelding van de verschillende lijnnummers. Dit netplan is dan wat openbaar wordt gemaakt, en wat ook in de praktijk wordt gebruikt door burgers en waarop routeplanners zijn berekend.”

Daarnaast heeft de beroepsinstantie naar aanleiding van dit beroepsdossier ook nogmaals contact opgenomen met De Lijn, die haar standpunt heeft bevestigd, zoals ze dat heeft ingenomen in de aangevochten beslissing d.d. 23 juni 2021.

Uit de ingewonnen informatie, kan de beroepsinstantie in casu enkel maar afleiden dat de door verzoeker opgevraagde ontwerplijsten met verplaatste, geschrapte en toegevoegde haltes voor elke vervoersregio in Vlaanderen te beschouwen zijn als werkdocumenten en niet als gefinaliseerde bestuursdocumenten. Er is momenteel geen sprake van afgewerkte of goedgekeurde halteplannen voor de verschillende vervoerregio's. Voor de diverse vervoerregio's werden intussen wel reeds ontwerplijsten opgesteld van de bestaande haltes, met vermelding van coördinaten en wat voorlopig het voornemen is voor deze halte (behouden/verplaatsen/verdwijnen). Het gaat hier om ontwerplijsten die werden opgesteld door De Lijn in samenspraak met de betrokken gemeentes of steden in kwestie.

Het gaat om werkdocumenten die geenszins beschouwd kunnen worden als "afgewerkte" documenten. Er werd in dat verband dan ook terecht door De Lijn verwezen naar de toepassing van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet en het feit dat het hier gaat om documenten die niet als "af" zijn te bestempelen. Het feit dat deze lijsten al dan niet reeds besproken werden op de vervoerregioraden verandert de status van deze documenten niet. De Lijn benadrukte nog eens heel duidelijk ten aanzien van de beroepsinstantie dat op de verschillende vervoersregioraden de ontwerplijsten nog niet werden voorgelegd ter goedkeuring.. Er werd enkel een stand van zaken voorgelegd ter kennisname van de vervoersregioraden. Artikel 8 van het decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid voorziet in dat verband dat het wel degelijk de vervoerregioraad is die verantwoordelijk is voor de opmaak van het regionaal mobiliteitsplan en daarbij onder meer als taak heeft het aanvullend net en het vervoer op maat te bepalen: het schrappen, toevoegen en verplaatsen van haltes valt hieronder.

De beroepsinstantie stelt samen met De Lijn vast dat de ontwerplijsten i.v.m. de te schrappen/te verplaatsen/toe te voegen haltes nog geen definitief karakter hebben (vermits de goedkeuring door de vervoerregioraden nog ontbreekt), doch dat enkel een huidige stand van zaken werd meegedeeld op de vervoerregioraden. Er vindt daaromtrent nog overleg plaats met diverse steden en gemeenten, waardoor nog wijzigingen kunnen worden aangebracht aan die lijsten aan de hand van geformuleerde opmerkingen. Bovendien moet voor elk van deze haltes nog ter plaatse worden gegaan om te verifiëren of de voorgenomen verdwijning/plaatsing/nieuwe invoering van de kwestieuze halte wel mogelijk of opportuun is, rekening houdend met de omgevingsfactoren (bv. verkeersintensiteit, de aanwezigheid van een boom of parkeerplaatsen op de exacte plaats van de nieuwe/verplaatste halte, de noodzaak om eventueel een onteigening uit te voeren,...) of bv. bezwaren van omwonenden. Op basis van dit verder onderzoek en eventuele opmerkingen op de verschillende vervoerregioraden, zullen deze lijsten dan verder worden gefinaliseerd en aangevuld met de haltes voor vervoer op maat. Het is uiteindelijk op basis van deze lijsten dat het nieuwe netplan voor die vervoerregio zal worden opgemaakt.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de opgevraagde ontwerplijsten niet in aanmerking komen voor openbaarmaking, in toepassing van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet.

Bijgevolg dient het beroep als **ongegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 22 juli 2021 tegen de weigeringsbeslissing van De Lijn wordt als ontvankelijk doch als ongegrond beschouwd.

Brussel, 20 augustus 2021

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter