

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/2022/047

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 5 januari 2022 diende ■■■ (verder verzoeker) een verzoek in bij de Werkvennootschap om inzage of afschrift te verlenen van de volgende documenten m.b.t de geplande fietssnelweg F203:

- alle documenten i.v.m. de studies naar de alternatieve tracés alsmede van het voorkeurstracé;
- alle adviezen van de betrokken administraties zoals ANB, AWV, gemeenten Zaventem, Kortenberg en Bertem betreffende de verschillende onderzochte tracés;
- de notulen van alle vergaderingen betreffende dit project die binnen de Werkvennootschap en tussen de Werkvennootschap en andere betrokken administraties en gemeenten zijn gehouden.

Op 19 januari 2022 heeft de Werkvennootschap het openbaarheidsverzoek afgewezen.

Op 17 februari 2022 diende verzoeker hiertegen beroep in bij de beroepsinstantie. Het beroepschrift werd op 21 februari 2022 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 5 januari 2022.

De in beroep aangevochten beslissing van de Werkvennootschap van 19 januari 2022 maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep van verzoeker d.d. 17 februari 2022 is ingesteld binnen de decretaal voorgeschreven termijn, conform artikel II.48, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep is bijgevolg tijdig ingediend en **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

Met haar beslissing van 19 januari 2022 wees de Werkvennootschap het openbaarheidsverzoek van ■■■ af, op grond van de volgende motivering:

In de mate dat de vraag gericht is op het verkrijgen van adviezen van betrokken administraties, geeft de Werkvennootschap mee dat sinds het in werking treden van het Decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid de betrokken instanties geen formele adviezen meer afleveren m.b.t. een project. Er wordt binnen de projectstuurgroep gewerkt naar een consensus over de startnota en projectnota (zie art. 13 Besluit van 6 september 2019 van de Vlaamse Regering tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid). Voormelde consensusvorming heeft voor dit project inmiddels geleid tot een startnota.

In de mate dat de vraag notulen van de bijeenkomsten van de projectstuurgroep betreft ("notulen van alle vergaderingen mbt. de F203 traject Sterrebeek - Bertem die binnen de Werkvennootschap en tussen de Werkvennootschap en andere betrokken administraties en gemeenten zijn gehouden"), kan de Werkvennootschap hiervan geen inzage verlenen of afschrift bezorgen, aangezien deze kaders binnen de consensusvorming m.b.t. dit project. Een openbaarmaking zou dus afbreuk doen aan het geheim van de beraadslagingen (art. II.34, 3° (en in de mate dat deze documenten milieu-informatie bevatten art. II.36, 2°) Bestuursdecreet). Openbaarmaking zou er immers toe leiden dat in de schoot van de projectstuurgroep de betrokken actoren niet vrijuit kunnen deelnemen aan de besprekingen, die er nu net toe strekken om standpunten dicht bij elkaar te brengen en tot een consensus te komen (hetgeen voortschrijdend inzicht en het daarbij horend bijstellen van standpunten impliceert).

De Werkvennootschap verwijst in dit verband ook naar de toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp van besluit bij voormeld art. 13: "Artikel 13 voorziet in de doelstelling dat bij de begeleiding van de projecten en plannen in de PSG wordt gestreefd naar een consensus over de gewenste keuze die één van de fases in het projectproces afsluit. De leden van de PSG hebben de verantwoordelijkheid om hun expertise ten volle in te brengen in het voorbereidingstraject via de PSG. Hierdoor moet het project immers verrijkt worden vanuit verschillende invalshoeken. De inbreng van de expertise rond de tafel wordt ter harte genomen door de initiatiefnemer voor het project die finaal besluit neemt over het afsluiten van de beraadslaging en de richting die hij aan zijn project of plan wenst te geven. De werking via PSG moet leiden tot een soepele en efficiënte werkwijze, zonder het streven naar kwaliteit, draagvlak en overleg te verlaten. Daarbij wordt teruggevallen op de brede ervaring die tijdens de GBC-werking werd opgebouwd, zodat vandaag de regels tot een minimum kunnen worden beperkt."

Ondergeschikt wordt ook verwezen naar artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet (en in de mate dat deze documenten milieu-informatie bevatten naar art. II.36 §1, 9° Bestuursdecreet), en m.n. naar de relatieve weigeringsgrond o.b.v. de vrijwaring van de politieke besluitvorming. Standpunten die de betrokken administraties innemen tijdens de bijeenkomsten van de projectstuurgroep kaderen in politieke besluitvorming die *in fine* moet leiden tot keuzes aangaande de realisatie van dit project. Deze besluitvorming kan maar gedegen en kwaliteitsvol zijn en leiden tot een resultaat dat een oplossing biedt voor de problematiek waaraan dit project wil verhelpen indien de actoren binnen de projectstuurgroep vrijuit hun mening kunnen geven en van gedachten kunnen wisselen. Het belang van de openbaarmaking weegt hier niet tegen op, aangezien informatie m.b.t. de standpunten van de betrokken administraties ook op een andere wijze kan worden verkregen (bv. door inzage te vragen in documenten opgemaakt door de betrokken instanties zelf) zonder daardoor voormelde politieke besluitvorming in het gedrang te brengen. Bovendien wordt aan verzoeker het resultaat van de consensusvorming reeds meegedeeld door overmaking van de startnota.

Wat betreft de documenten m.b.t. de studies naar de alternatieve tracés voor het huidige voorkeustracé verwijst de Werkvennootschap naar de startnota, waarin deze studies hun neerslag krijgen. In de mate dat verzoeker verwijst naar de voorbereidende studies die hebben geresulteerd tot deze startnota, dient zijn vraag te worden afgewezen omdat deze documenten niet kwalificeren als bestuursdocumenten die af zijn (art. II.33 Bestuursdecreet). Dergelijke studies krijgen immers geen statuut (zij worden als zodanig niet goed- of afgekeurd), doch dienen ter voorbereiding van de besluitvorming binnen de projectstuurgroep die erop gericht is te komen tot een startnota (en later projectnota). Het betreffen bovendien studies die blijven doorlopen doch die vooralsnog louter de consensusvorming binnen de projectstuurgroep hebben gevoed en waarvan de neerslag te vinden is in de startnota. De studieprestaties lopen in het vervolgtraject door en dienen te resulteren in een door de projectstuurgroep goedgekeurde projectnota.

Ondergeschikt, en voor zover de studies al kunnen worden beschouwd als “af”, dan nog dient de openbaarmaking te worden afgewezen omdat die afbreuk zou doen aan het geheim van de beraadslagingen (art. II.34, 3° en II.36, 2° Bestuursdecreet). Deze studies hebben immers de beraadslaging binnen de projectstuurgroep gevoed en dienden aldus als basis voor de consensusvorming binnen deze projectstuurgroep. Zoals hoger al aangehaald zou een openbaarmaking – voor zover al mogelijk – impliceren dat de leden van de projectstuurgroep niet vrijuit standpunt kunnen innemen m.b.t. het project en de uitgevoerde studies aangezien bedenkingen, overwegingen, afwijkende standpunten, enz. m.b.t. de uitgevoerde studies die de finale inhoud van de startnota beïnvloeden een negatieve impact kunnen hebben voor de betrokken administratie of voor de persoon die de administratie vertegenwoordigt. De leden zouden aldus geremd worden in hun deelname aan de projectstuurgroep.

Daarnaast kan ook hier meer ondergeschikt naar artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet (en in de mate dat deze documenten milieu-informatie bevatten naar art. II.36 §1, 9° Bestuursdecreet) worden verwezen, en m.n. naar de relatieve weigeringsgrond o.b.v. de vrijwaring van de politieke besluitvorming. Door de studies die de consensusvorming voeden – die mede wordt vorm gegeven door politieke besluitvorming – openbaar te maken (voor zover dit al mogelijk zou zijn) wordt tevens de politieke besluitvorming verstoord. Deelnemers aan de projectstuurgroep zouden immers nadelige gevolgen kunnen ondervinden indien vanuit politieke besluitvorming bepaalde aspecten van de voorbereidende onderzoeken worden heroverwogen, aangepast, enz. zodat de doelstelling van consensusvorming binnen de projectstuurgroep niet kan worden bereikt. Het belang van de openbaarmaking weegt hier niet tegen op, nu de startnota een weergave biedt van het resultaat waartoe de studies hebben geleid.

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker is het hiermee niet eens en dient beroep in, met de volgende argumenten.

De vraag om inzage van de voorbereidende studies heeft niet tot doel om de consensusvorming m.b.t. dit project te hinderen of te beïnvloeden, maar enkel om als burger zelf een oordeel te kunnen vormen over hoe die consensus tot stand is gekomen. Van beïnvloeding van buitenaf kan volgens verzoeker in dit stadium geen sprake zijn aangezien er reeds een consensus over een voorkeurstracé is gevormd.

Aangezien de startnota is afgerond wordt er ook geen afbreuk meer gedaan aan het geheim van de beraadslagingen. Teneinde de individuele integriteit van de betrokken deelnemers aan de consensusvorming te vrijwaren is het perfect mogelijk om de interventies te anonimiseren en alle referenties die tot enige persoonlijke herkenning zouden kunnen aanleiding geven, te schrappen. Uiteindelijk gaat het niet om het standpunt van de deelnemers maar over de studies en argumenten die werden ingebracht. Het doel van zijn verzoek is om inzage te krijgen in de voorbereidende documenten die belangwekkende informatie bevatten om zelf als burger een oordeel te kunnen vellen, aangezien verzoeker zelf betrokken partij is met zijn eigendom en dus het recht heeft om zelf te kunnen vaststellen of het resultaat van de consensus de inhoud van de voorbereidende studies daadwerkelijk reflecteert.

Bovendien, in toepassing van artikel 11.45.§2 van het Bestuursdecreet is het mogelijk om de gevraagde documenten gedeeltelijk openbaar te maken en de gegevens waarop de uitzonderingsgrond van artikel 11.34.2° van het Bestuursdecreet van toepassing is te scheiden van de andere informatie, aldus verzoeker.

3. Toelichting door de Werkvennootschap

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie de Werkvennootschap om een reactie gevraagd. Op 1 maart 2022 bezorgde de Werkvennootschap de beroepsinstantie de notulen van verschillende vergaderingen van de projectstuurgroep en van voorbereidende werkgroepen, twee verslagen van technische besprekingen, en twee presentaties die aan de gemeenten Zaventem en Kortenberg gegeven werden.

Verder gaf de Werkvennootschap de volgende toelichting aan de beroepsinstantie:

‘Het verzoek van [REDACTED] heeft betrekking op een proces dat kadert in de realisatie van mobiliteitsinfrastructuur. Dit proces wordt beheerst door het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid (LOI - WET (fgov.be))

In de eerste plaats wordt aangegeven – zoals ook reeds meegedeeld in het antwoord op het verzoek van [REDACTED] gericht aan De Werkvennootschap – dat de leden van de projectstuurgroep geen formele adviezen meer geven. De Beroepsinstantie Openbaarheid van Bestuur heeft reeds erkend dat – in de mate dat een verzoek tot openbaarheid van bestuur betrekking heeft op dergelijke adviezen – het gaat om “onbestaande informatie”. De Werkvennootschap verwijst naar beslissing OVB/2021/168 van de beroepsinstantie.

Met betrekking tot de weigering van de openbaarmaking van de documenten m.b.t. de besprekingen binnen de projectstuurgroep, alsmede de voorafgaande besprekingen (al dan niet bilateraal) in de aanloop naar de projectstuurgroep: de besprekingen waarvan deze documenten de neerslag bevatten, kaderen binnen de consensusvorming binnen de projectstuurgroep. In dit verband wordt ook benadrukt dat niet enkel de consensusvorming binnen de projectstuurgroep aan de openbaarheid kan worden onttrokken. Dit geldt ook voor documenten die kaderen in de consensusvorming. Hiervoor verwijst de Werkvennootschap naar een passage in beslissing OVB/2021/168 van de beroepsinstantie:

Voor de volledigheid wijst de beroepsinstantie er nog op dat de twee mails, waarover de Werkvennootschap wel beschikt (en die niet het voorwerp uitmaken van het openbaarheidsverzoek in casu), worden geacht deel uit te maken van de beraadslaging binnen de projectstuurgroep. De beroepsinstantie verwijst naar de toepassing van artikel 11.34, 3° van het Bestuursdecreet om de openbaarmaking van de beide voornoemde

mails te weigeren. Dit artikel bepaalt dat een aanvraag tot openbaarmaking kan worden afgewezen als 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 Werkvennootschap benadrukt dat ze het resultaat van die beraadslaging, nl. de startnota, wel heeft meegedeeld aan verzoeker.

Verzoeker vraagt tevens afschrift van alle studies naar de alternatieve tracés inzonderheid het voorkeurstracé. Hierbij moet worden aangegeven dat de fase die leidt tot de startnota een onderzoeksfase betreft *“waarin de feitelijke, financiële en juridische context en de eventuele oplossingsvarianten voor een mobiliteitsprobleem worden geanalyseerd en waarbij de voorkeursoplossing wordt aangewezen. De PSG, vermeld in hoofdstuk 3, afdeling 1, sluit die fase af met een startkeuze”* (artikel 2 Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid). Al deze aspecten worden behandeld in de startnota, zodat geen uitgebreidere studies m.b.t. de afweging tussen de tracés voor de fietssnelweg F203 kunnen worden meegedeeld.

- feitelijke, financiële en juridische context: blz. 17-53 Startnota
- analyse van de eventuele oplossingsvarianten voor een mobiliteitsprobleem: blz. 8-16; 54-68 Startnota;
- aanwijzing van de voorkeursoplossing: blz. 107-113 Startnota

Daarnaast wordt de afweging tussen de tracés zowel procesmatig als inhoudelijk uitgeschreven (blz. 69-106 startnota).

Er wordt ook aangegeven dat de technische uitwerking van het voorkeurstracé een aspect betreft dat in de ontwerpfase (die volgt op de startnota) aan de orde komt. Dit blijkt uit de omschrijving van de “ontwerpfase”: *“een ontwerpfase waarin het project wordt uitgewerkt op basis van de gekozen oplossing. De PSG sluit die fase af met een projectkeuze”* (art. 2, §1, 2° Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid). Anderzijds blijkt dit ook uit de omschrijving van de inhoud van een “projectnota”, die het resultaat is van de ontwerpfase (art. 2, §2, par. 3 Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid):

De projectnota omvat: 1° een samenvattende beschrijving van de uitgangspunten van de voorkeursoplossing waarbij de eventuele wijzigingen worden aangewezen; 2° de inhoudelijke uitwerking van het project met, als dat relevant is, de volgende onderdelen: a) de technische uitwerking; b) de specifieke ontwerpdetails; c) de flankerende maatregelen; 3° de concrete afspraken over de evaluatie van het project; 4° de kostenraming van het project, en, in de gevallen vermeld in artikel 4, § 1, 8°, van dit besluit, een cofinancieringsplan als vermeld in artikel 45, § 3, van het besluit van 25 januari 2013; 5° in voorkomend geval de procedures die voor de uitvoering van het project worden doorlopen.

De Werkvennootschap gaat ook nog in op de punctuele opmerkingen van de verzoeker:

- *Laat mij toe bij deze redenering enkele kanttekeningen te plaatsen. De vraag om inzage van de voorbereidende studies heeft niet tot doel om de consensusvorming m.b.t. dit project te hinderen of te beïnvloeden, maar enkel om als burger zelf een oordeel te kunnen vormen over hoe die consensus tot stand is gekomen. Trouwens, van beïnvloeding van buitenaf kan in dit stadium geen sprake zijn aangezien er reeds een consensus over een voorkeurstracé is gevormd.*
➔ Dit werd niet als weigeringsgrond opgeworpen.
- *Aangezien de startnota is afgerond wordt er ook geen afbreuk meer gedaan aan het geheim van de beraadslagingen.*

- ➔ De afronding van de startnota is geen eindpunt van het proces, doch louter van de eerste fase van het proces dat eindigt met een evaluatienota. Na akkoord over de startnota, start de ontwerpfasen die eindigt met een projectkeuze. Hiervoor kan worden verwezen naar artikel 2 Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid:

§ 1. De projecten, vermeld in artikel 4 tot en met 6, worden door de initiatiefnemer op een gecoördineerde en geïntegreerde wijze ontworpen, uitgewerkt, geanalyseerd en geëvalueerd. Dat gebeurt op een gefaseerde wijze, waarbij de volgende fasen worden onderscheiden: 1° een onderzoeksfase waarin de feitelijke, financiële en juridische context en de eventuele oplossingsvarianten voor een mobiliteitsprobleem worden geanalyseerd en waarbij de voorkeursoplossing wordt aangewezen. De PSG, vermeld in hoofdstuk 3, afdeling 1, sluit die fase af met een startkeuze; 2° een ontwerpfasen waarin het project wordt uitgewerkt op basis van de gekozen oplossing. De PSG sluit die fase af met een projectkeuze; 3° een evaluatiefase waarin aangegeven wordt hoe het project of de cluster van samenhangende projecten bijdraagt tot de oplossing van het mobiliteitsprobleem, vermeld in 1°. § 2. De initiatiefnemer rapporteert aan de PSG met de volgende documenten over de processtappen die conform paragraaf 1, worden doorlopen: 1° een startnota als vermeld in het tweede lid; 2° een projectnota als vermeld in het derde lid; 3° een evaluatienota als vermeld in het vierde lid.

Aldus gaan de beraadslagingen in de schoot van de projectstuurgroep voort zodat ook de noodzaak tot het vrijwaren van de geheimhouding van de beraadslaging nog steeds aan de orde is.

Bovendien kunnen n.a.v. de projectnota nog wijzigingen optreden aangaande de startkeuze. Zo volgt uit art. 2, §2, par. 3 Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid dat er nog wijzigingen kunnen optreden t.a.v. de voorkeursoplossing: *De projectnota omvat: 1° een samenvattende beschrijving van de uitgangspunten van de voorkeursoplossing waarbij de eventuele wijzigingen worden aangewezen; (...)*

- *Teneinde de individuele integriteit van de betrokken deelnemers aan de consensusvorming te vrijwaren is het perfect mogelijk om de interventies te anonimiseren en alle referenties die tot enige persoonlijke herkenning zouden kunnen aanleiding geven, te schrappen.*
- ➔ In de eerste plaats biedt anonimisering onvoldoende garantie op het vrijwaren van de vrije beraadslaging. Bepaalde interventies zijn zeer specifiek zodat die kunnen teruggebracht worden tot een deelnemende instantie. De Werkvennootschap verduidelijkt dit aan de hand van enkele voorbeelden uit een document.

De verzoeker lijkt er ten onrechte van uit te gaan dat de anonimiteit betrekking heeft op de persoon van de deelnemer. Echter, ook de entiteit zelf dient op basis van een “veilig gevoel” te kunnen deelnemen aan de beraadslaging binnen de projectstuurgroep. Dit werd reeds erkend door de beroepsinstantie in beslissing OVB/2021/168.

Bovendien is het onredelijk te verwachten dat De Werkvennootschap alle documenten zou analyseren, teneinde niet enkel alle referenties tot persoonlijke herkenning maar ook tot herkenning van de betrokken instantie te schrappen, aldus de Werkvennootschap. Niet enkel belast dit de organisatie op onredelijke wijze (look gelet op het feit dat in de startnota de afwegingen die tot het besluit van de startnota hebben geleid, inzichtelijk gemaakt worden), ook zou dit vereisen dat De Werkvennootschap de interventies dient te herformuleren opdat deze niet tot een specifieke instantie zouden kunnen worden teruggebracht. De bepalingen inzake openbaarheid van bestuur hebben geen dergelijke strekking (art. 11.31, par. 2 Bestuursdecreet).

- *Uiteindelijk gaat het niet om het standpunt van de deelnemers maar over de studies en argumenten die werden ingebracht. Zoals reeds hoger vermeld, is het doel van mijn verzoek inzage te krijgen in de voorbereidende documenten die belangwekkende informatie bevatten om zelf als burger een oordeel te kunnen vellen, aangezien ikzelf betrokken partij ben met mijn eigendom en dus het recht heb om zelf te kunnen vaststellen of het resultaat van de consensus de inhoud van de voorbereidende studies daadwerkelijk reflecteert.*
- ➔ De consensus is niet het automatische resultaat van de studies. De studies begeleiden integendeel de werking van de projectstuurgroep, waarbinnen de actoren tot een consensus dienen te komen, dit op basis van de inbreng van de expertise van elk van deze actoren.

In dat verband wordt nogmaals verwezen naar de toelichting in de nota aan de Vlaamse Regering bij het ontwerp van besluit bij voormeld art. 13:

"Artikel 13 voorziet in de doelstelling dat bij de begeleiding van de projecten en plannen in de PSG wordt gestreefd naar een consensus over de gewenste keuze die één van de fases in het projectproces afsluit. De leden van de PSG hebben de verantwoordelijkheid om hun expertise ten volle in te brengen in het voorbereidingstraject via de PSG. Hierdoor moet het project immers verrijkt worden vanuit verschillende invalshoeken. De inbreng van de expertise rond de tafel wordt ter harte genomen door de initiatiefnemer voor het project die finaal besluit neemt over het afsluiten van de beraadslaging en de richting die hij aan zijn project of plan wenst te geven. De werking via PSG moet leiden tot een soepele en efficiënte werkwijze, zonder het streven naar kwaliteit, draagvlak en overleg te verlaten. Daarbij wordt teruggefallen op de brede ervaring die tijdens de GBC-werking werd opgebouwd, zodat vandaag de regels tot een minimum kunnen worden beperkt."

- *Bovendien, in toepassing van artikel II.45.§2 van het Bestuursdecreet is het mogelijk om de gevraagde documenten gedeeltelijk openbaar te maken en de gegevens waarop de uitzonderingsgrond van artikel II.34.2° van het Bestuursdecreet van toepassing is te scheiden van de andere informatie.*
- ➔ De hiertoe noodzakelijke informatie werd niet meegedeeld in het verzoek, dat in tegendeel zeer algemeen werd geformuleerd. De afwijzing werd ook niet gebaseerd op art. II.33, par. 1 Bestuursdecreet. Bovendien wordt ook verwezen naar bovenstaande opmerking, nl. dat het louter "blacklinen" onvoldoende is om te vermijden dat de gemaakte opmerkingen kunnen worden teruggebracht op bepaalde deelnemers.

Tevens werd op 21 maart 2022 aan de beroepsinstantie aanvullende mondelinge toelichting gegeven over de methodiek, de manier waarop de mogelijke tracés bepaald werden en de tools die daarbij gebruikt werden.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

- Met betrekking tot de subvraag: alle adviezen van de betrokken administraties zoals ANB, AWW, gemeenten Zaventem, Kortenberg en Bertem betreffende de verschillende onderzochte tracés.

Uit de toelichting door de Werkvennootschap is gebleken dat sinds het in werking treden van het Decreet van 26 april 2019 betreffende de basisbereikbaarheid, de betrokken instanties (zoals de gemeentebesturen) geen formele adviezen meer afleveren m.b.t. een project. Er wordt binnen de projectstuurgroep steeds gewerkt naar een consensus over de startnota en projectnota, zoals dit is voorzien in artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019 tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid. De verslagen van de bijeenkomsten van de projectstuurgroep zijn dan ook vanuit die invalshoek opgesteld.

In artikel I.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die werd gematerialiseerd op een drager. In casu blijkt de Werkvennootschap niet in het bezit te zijn van de door verzoeker gevraagde adviezen, daar het onbestaande documenten betreft. Van onbestaande documenten kan uiteraard ook geen inzage of afschrift gegeven worden. Dit onderdeel van het beroepsschrift moet bijgevolg als **ongegrond** worden beschouwd.

- Met betrekking tot de subvraag: de notulen van alle vergaderingen betreffende dit project die binnen de Werkvennootschap en tussen de Werkvennootschap en andere betrokken administraties en gemeenten zijn gehouden.

De beroepsinstantie verwijst naar de toepassing van artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet om de openbaarmaking van de verslagen van de projectstuurgroep en de werkgroepen te weigeren. Dit artikel bepaalt dat een aanvraag tot openbaarmaking kan worden afgewezen als 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 uitzonderingsgrond, voorzien in dit artikel, heeft tot doel om te vermijden dat een bepaalde discussie zou worden lamgelegd. In de memorie van toelichting bij het Bestuursdecreet is daaromtrent gestipuleerd dat een document of een deel ervan aan de openbaarheid moet onttrokken worden wanneer, na afweging blijkt dat de lectuur ervan, de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof. Deze uitzondering werd dus niet in het leven geroepen om de documenten die ten grondslag liggen aan of het gevolg zijn van een beraadslaging van een orgaan van een bestuursinstantie aan de openbaarmaking te onttrekken, doch wel om de eigenlijke beraadslaging zelf geheim te houden. Een beraadslaging veronderstelt een bespreking of gedachtewisseling tussen twee of meer personen over een bepaald punt.

Artikel 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019 tot bepaling van de nadere regels over de projectmethodologie en de Projectstuurgroep in het kader van de basisbereikbaarheid bepaalt uitdrukkelijk dat bij de beraadslaging binnen de projectstuurgroep de plannen en projecten en de aanbevelingen worden samengebracht tot er een consensus wordt bereikt binnen dat orgaan. De beroepsinstantie heeft vastgesteld dat de verslagen van de vergaderingen van de projectstuurgroep juist die beraadslaging bevatten en deze dienen dus te worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 3° van het Bestuursdecreet.

Hetzelfde geldt voor de verslagen van de vergaderingen van de voorbereidende werkgroepen (d.d. 27/1/2021, 24/2/2021 en 24/3/2021) en voor het verslag van een overleg met de gemeente Kortenberg op 25/6/2021. Deze bevatten overduidelijk de weergave van de beraadslaging tussen de verschillende stakeholders, hun vragen en opmerkingen bij het voorgestelde project. Ook deze verslagen vallen bijgevolg onder de uitzonderingsgrond van artikel 34, 3° Bestuursdecreet.

Het feit dat de startnota, waarop de consensus gericht was die nagestreefd werd tijdens deze verschillende overlegmomenten en vergaderingen, inmiddels gefinaliseerd is, verandert niets aan deze conclusie. Het alsnog vrijgeven van de schriftelijke neerslag van de beraadslagingen tussen de verschillende actoren, zou immers de consensusprocedure zoals bepaald in het Besluit van de Vlaamse Regering van 6 september 2019 zelf kunnen aantasten. Aangezien er een consensus tussen alle actoren vereist is bij dergelijke projecten, en de verschillende actoren dus per definitie akkoord gaan met de uiteindelijk bereikte consensus, zou het achteraf vrijgeven van eventuele vragen of bedenkingen van bepaalde actoren bij (onderdelen van) het

project, deze actoren tijdens een volgend traject waarbij dezelfde consensusprocedure wordt gevolgd, kunnen weerhouden om vrijuit te spreken en van gedachten te wisselen. Om de decretaal bepaalde consensusprocedure voor dergelijke projecten te vrijwaren, is het dus essentieel dat de beraadslagingen tussen de verschillende actoren in functie van het bereiken van een consensus, afgeschermd blijven van de openbaarheid. Ook is het zo, zoals de Werkvennootschap aangeeft, dat er n.a.v. de projectnota nog wijzigingen kunnen optreden aangaande de startkeuze (het voorkeurtracé), en dit zou kunnen impliceren dat bepaalde standpunten/bedenkingen die werden geuit tijdens de beraadslaging, opnieuw relevant worden.

De presentaties die tijdens deze vergaderingen van de projectstuurgroep, de voorbereidende werkgroepen en de toelichtingen aan Zaventem en Kortenberg besproken werden, en op basis waarvan door de actoren input werd geleverd, bevatten echter geen beraadslagingen. Zij bevatten enkel feitelijke informatie, zoals: de doelstellingen van het project, het overzicht van het proces, een toelichting bij de gebruikte methodiek met onder meer de gehanteerde criteria en de tracé-analyse, en de conclusies voor de verschillende mogelijke tracés. Deze informatie is bovendien ook weergegeven in de startnota en in de presentatie die op een info-avond op 16/2/2022 aan de bevolking gegeven werd, en deze documenten werden ook allebei door de Werkvennootschap aan verzoeker bezorgd.

De beroepsinstantie ziet dan ook niet in waarom de power point presentaties die gebruikt werden als uitgangspunt voor deze beraadslagingen van de voorbereidende werkgroepen en van de projectstuurgroep, en voor de toelichtingen aan Zaventem en Kortenberg, niet zouden mogen openbaar gemaakt worden.

Dit onderdeel van het beroepschrift wordt bijgevolg als **deels ongegrond en deels gegrond** beschouwd.

- Met betrekking tot de subvraag: alle documenten i.v.m. de studies naar de alternatieve tracés alsmede van het voorkeurtracé

Zoals de Werkvennootschap mondeling aan de beroepsinstantie toelichtte, bestaan er geen afzonderlijke 'studies' (documenten) naar de alternatieve tracés en het voorkeurtracé. Er is technisch onderzoek gebeurd aan de hand van een feitelijke, financiële en juridische context, een analyse van de eventuele oplossingsvarianten voor een mobiliteitsprobleem, de verschillende relevante criteria (bijvoorbeeld comfort op hellingen, ruimte-impact, kostprijs enz.). Met behulp van een aantal tools (een SSK-raming voor een zeer ruwe schatting van de kostprijs, applicaties uit GEOpunt zoals bijvoorbeeld een Biologische Waarderingskaart, GIS-data zoals geluidskaarten, de morfologische wegklasse, afstanden tussen punten...) werden de mogelijke tracés bepaald en aan de hand van de betrokken criteria geëvalueerd. Al deze aspecten en conclusies worden weergegeven in de startnota, die aan verzoeker werd bezorgd. Onder de 'voorbereidende studies' die de Werkvennootschap in haar weigeringsbeslissing vermeldt, moet het 'voorbereidend onderzoek' aan de hand van verschillende tools begrepen worden. Maar er zijn dus geen aparte 'documenten' waarin dit onderzoek een neerslag gekregen heeft, andere dan de powerpoint presentaties en de startnota.

Er zijn bijgevolg geen andere bestuursdocumenten die onder dit deel van het openbaarheidsverzoek vallen. Verzoeker vraagt naar onbestaande bestuursdocumenten, waarvan uiteraard geen inzage of afschrift kan gegeven worden.

In artikel 1.4, 3° van het Bestuursdecreet wordt een bestuursdocument gedefinieerd als de informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie. Het recht op openbaarheid kan aldus maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die werd gematerialiseerd op een drager. In casu blijkt de Werkvennootschap niet in het bezit te zijn van de door verzoeker gevraagde studies, daar

het onbestaande documenten betreft. Van onbestaande documenten kan uiteraard ook geen inzage of afschrift gegeven worden.

Dit onderdeel van het beroepschrift wordt bijgevolg eveneens als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 17 februari 2022 tegen de beslissing van de Werkvennootschap d.d. 19 januari 2022 is **ontvankelijk en deels ongegrond, deels gegrond**.

Bijgevolg dient de Werkvennootschap de volgende documenten openbaar te maken door er een afschrift van te bezorgen:

- de power point presentaties die tijdens de vergaderingen van de projectstuurgroep (d.d. 8/6/2021) en de voorbereidende werkgroepen (d.d. 27/1/2021, 24/6/2021 en 24/3/2021) besproken werden, en op basis waarvan door de actoren input werd geleverd, en de power point presentaties die voor de toelichting aan de gemeenten Zaventem en Kortenberg werden gebruikt.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 23 maart 2022

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter