

Vlaamse overheid  
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur  
en hergebruik van overheidsinformatie  
Afdeling openbaarheid van bestuur  
Havenlaan 88, bus 100  
1000 BRUSSEL  
T : 02 553 57 25  
Mail: [openbaarheid@vlaanderen.be](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2024/009

### **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 26 december 2023 diende ■■■ een verzoek in bij het Departement Mobiliteit en Openbare Werken (verder 'Departement MOW'), om "*alle resultaten van de Mosh-studie(s) [te] ontvangen. Deze studies werden opgemaakt om de doeltreffendheid van modal shift projecten rond het Toekomstverbond te beoordelen. Indien bepaalde zaken wettelijk (nog) niet gedeeld kunnen worden zou ik graag ontvangen wat wel mogelijk is.*"

Bij mail van 4 januari 2024 ontving de verzoeker de weigeringsbeslissing van het Departement MOW.

Bij mail van 8 januari 2024 diende ■■■ beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde beslissing. Dit beroep werd door de beroepsinstantie geregistreerd op 8 januari 2024.

#### **Ontvankelijkheid van het beroep**

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 26 december 2023.

De in beroep aangevochten beslissing van 4 januari 2024 maakt geen melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet. Bijgevolg start de termijn om een beroep in te dienen overeenkomstig artikel II.48, §1, vierde lid van het Bestuursdecreet pas vier maanden na de kennisgeving van het antwoord.

Het op 8 januari 2024 ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

## Gegrondeheid 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 de bestreden beslissing wordt gesteld *“Het rapport met de resultaten van de MOSH-studie wordt momenteel gefinaliseerd. De ruwe doorrekeningen zijn uitgevoerd maar de noodzakelijke toelichting waarin de gehanteerde methodologie en aannames worden beschreven is nog niet afgerond. Deze toelichting is noodzakelijk om de resultaten van de ruwe doorrekening te kunnen interpreteren. Daarom kunnen deze resultaten nog niet worden vrijgegeven.”*

### *2. Inhoud van het beroepschrift*

De beroeper dient beroep in tegen voormelde beslissing om de uitgevoerde MOSH-studies niet vrij te geven en hij vervolgt: *“Deze fiches werden namelijk in de [laatste voortgangsrapportage](#) rond het Toekomstverbond al besproken. Ze werden gepresenteerd ihkv het Routeplan 2030, het regionaal mobiliteitsplan Antwerpen, waarvan het openbaar onderzoek ondertussen reeds afgelopen is. In deze presentatie werd met geen woord gerept over een zogezegd noodzakelijke toelichting om de resultaten te kunnen interpreteren. Het lijkt dan ook vooral een excuus om informatie die voor de burger beschikbaar zou moeten zijn af te schermen.”*

### *3. Standpunt van het Departement MOW*

Op 9 en 16 januari 2024 nam de beroepsinstantie bij mail contact op met het Departement MOW voor toelichting bij de bestreden beslissing. Bij mailberichten van 16, 17 en 25 januari 2024 ontving de beroepsinstantie nadere toelichting.

Het Departement MOW gaf aan dat het team van Intendant ■■■ een methodologie ontwikkelde om in te schatten wat modal shift potentieel is van projecten en clusters van projecten. De evaluatiemethode is gebaseerd op drie primaire parameters van elk project, namelijk de impact op de modal shift, kosten en risico's die gepaard gaan met de realisatie van het project. De afgelopen maanden werden doorrekeningen gemaakt op basis van deze drie parameters. Om de resultaten van deze doorrekeningen correct te kunnen interpreteren, is het volgens het Departement belangrijk dat duidelijk wordt toegelicht hoe deze parameters werden berekend en welke aannames werden gedaan. Zonder deze toelichting kunnen de resultaten van deze doorrekeningen niet correct geïnterpreteerd worden. Volgens het Departement MOW kan het rapport dan ook niet als afgerond beschouwd worden. Er wordt ook gesteld dat, indien alleen de cijfers van de doorrekeningen zouden gecommuniceerd worden, dit alleen maar aanleiding zou geven tot verwarring.

Departement MOW deelde tevens mee dat het departement op 11 januari 2024 een ontwerp eindrapport heeft ontvangen van de opdrachtnemer, het team van Intendant [REDACTED]: *“Dit wordt de komende dagen door onze eigen experts nagekeken en zal op 31 januari op het Managementteam toekomstverbond Antwerpen worden besproken. Op basis van deze analyse en deze bespreking zal het Departement MOW, als opdrachtgever van deze analyse, beslissen of het rapport in zijn huidige vorm kan goedgekeurd worden. Dit rapport is met andere woorden [sic] nog niet beoordeeld [sic] en formeel goedgekeurd en kan daarom in zijn huidige versie niet als een definitief rapport beschouwd worden. Daarom menen wij ons te kunnen beroepen op de uitzondering zoals vermeld in artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet.”*

In een verdere toelichting gaf het Departement MOW nog mee: *“Als opdrachtgever hebben wij dit document echter nog niet kunnen beoordelen en dus ook niet kunnen valideren als definitief te aanvaarden eindrapport. Dit zal gebeuren na bespreking op het managementteam van 31/01/2024. Pas na validatie van dit rapport kan dit rapport als definitief beschouwd worden”.*

Bij de vraag naar enige duiding over deze opdracht, stelde het Departement MOW dat het Team Intendant de analyse van modal shift projecten uitvoert binnen het langlopende contract (8 jaar) dat het Departement MOW met Team Intendant afsloot. Jaarlijks wordt in jaarovereenkomsten [looptijd steeds van 1 februari jaar x t.e.m. 31 januari jaar x+1] vastgelegd wat de volgende 12 maanden van Team Intendant wordt verwacht. Gezien de vele actoren in dit dossier en gezien de vele onzekerheden komen deze jaarovereenkomsten niet steeds 100% overeen met de uiteindelijk verrichte prestaties. In de jaarovereenkomsten voor 2022 en 2023 kunnen de prestaties m.b.t. MOSH studie teruggevonden worden.

M.b.t. de bespreking in de voortgangsrapportage, gaf het Departement MOW mee dat heel wat parlementsleden vroegen wanneer de resultaten van MOSH beschikbaar zouden zijn en in een antwoord op een eerdere schriftelijke vraag werd al aangegeven dat dit rapport begin 2024 jaar klaar zou zijn (Schriftelijke Vragen. VI.Parl. 2022-23, nr. 1565 aan minister Lydia Peeters). Het Departement vervolgde dat uit de toelichting en antwoorden die Bart Van Camp gaf, blijkt dat de opmaak van de fiches nog niet is afgerond. De heer Van Camp verwijst naar de analyse van fiches en fiches die uit het rapport werden gedistilleerd. Hierbij stelde het Departement MOW: *“Met het analyseren van fiches en het distilleren van fiches uit het MOSH-onderzoek wordt verwezen naar de interpretatie door bij de studie betrokken specialisten van de op dat moment beschikbare resultaten”.* Volgens het Departement MOW werd in de commissievergadering dus op geen enkel moment aangegeven dat de MOSH-studie is afgerond want het rapport was toen niet klaar en net daarom werd gevraagd wanneer deze studie zou afgerond zijn. *“Vandaag is slecht [sic] een ontwerp eindrapport beschikbaar dat nog niet definitief werd goedgekeurd”.*

Het Departement MOW gaf ook mee dat de MOSH fiches geen deel uitmaakten van de stukken die in openbaar onderzoek gingen voor het regionaal mobiliteitsplan Antwerpen, maar dat mogelijk in het kader van de opmaak van het Routeplan 2030, om de MOSH-methodologie toe te lichten een voorbeeld fiche werd getoond om duidelijk te maken hoe het resultaat van deze analyse er uit zou kunnen zien.

#### 4. Standpunt van de beroepsinstantie

Uit de door het Departement MOW verstrekte toelichting blijkt dat het MOSH onderzoek wordt uitgevoerd door het Team Intendant [REDACTED]. Dit onderzoek wordt uitgevoerd binnen het kader van een door het Departement MOW gedane aanbesteding met een looptijd van 8 jaar. Volgens mondelinge toelichting van het Departement MOW is voor deze opdracht niet voorzien in het bezorgen van tussentijdse rapporten/documenten door het Team Intendant.

Het Departement MOW heeft van het Team Intendant, na een eerdere werkversie met stand van zaken op 30 augustus 2023, een ontwerp eindrapport via mail van 11 januari 2024 ontvangen. Dit rapport wordt door de eigen experts van het Departement MOW nagekeken en ook besproken op 31 januari 2024 met de stakeholders (Agentschap Wegen & Verkeer, Stad Antwerpen, Provincie Antwerpen, De Lijn, Lantis) op het Managementteam toekomstverbond Antwerpen. Op basis van deze analyse en deze bespreking zal het Departement MOW, als opdrachtgever, beslissen of het rapport in zijn huidige vorm kan goedgekeurd en opgeleverd worden.

Op basis van al het hierboven vermelde is de beroepsinstantie eveneens van oordeel dat in casu het gevraagde thans niet openbaar kan worden gemaakt in toepassing van artikel II.33, 2° Bestuursdecreet. Artikel II.33, 2° Bestuursdecreet bepaalt dat, tenzij het belang van de openbaarheid primeert, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag mogen afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

De memorie van toelichting bij voormelde decretale bepaling van artikel II.33, 2° Bestuursdecreet stelt het volgende: "Het ogenblik waarop een document als "af" kan beschouwd worden, verschilt van document tot document. Zo moet een onderscheid gemaakt worden tussen documenten die worden gemaakt in het kader van een besluitvormingsprocedure en andere documenten. Documenten ter voorbereiding van een besluitvormingsprocedure zijn pas af indien ze een definitieve status hebben verkregen, dit wil zeggen indien ze ondertekend zijn door de persoon die in het kader van deze procedure bevoegd is.

Dit betekent geenszins dat er een eindbeslissing in de procedure zou moeten genomen zijn. Ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota's zijn openbaar, nog voor de eindbeslissing is gevallen, voor zover ze definitief af zijn, dit wil zeggen ondertekend door de bevoegde persoon, zelfs al zijn deze documenten vatbaar voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen. Andere documenten, die niet kaderen in een besluitvormingsprocedure worden door de opsteller(s) zelf van het document gekwalificeerd als zijnde af of niet af. Zo zal een document dat wordt opgesteld door een groep personen, slechts af zijn wanneer de groep besluit dat het document af is, dit wil zeggen dat er niets meer aan het document dient veranderd te worden, wat niet uitsluit dat wijzigingen achteraf mogelijk zijn ten gevolge van nieuwe omstandigheden. (...)" (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56-57).

Het ogenblik waarop een document als "af" kan worden bestempeld kan verschillen van geval tot geval, waarbij een onderscheid moet worden gemaakt tussen documenten die worden opgesteld in het kader van een formele besluitvormingsprocedure en andere documenten.

De beroepsinstantie is de mening toegedaan dat in onderhavig dossier moeilijk kan worden gesteld dat de uit te voeren studie een formeel globaal besluitvormingsproces is dat uiteenvalt in verschillende formele tussenstappen en dito afzonderlijke besluitvormingsmomenten. Het gaat hier om een overheidsopdracht waarbij niet expliciet is voorzien in formele tussenstappen met tussentijdse rapporten.

De studie zal maar als "af" kunnen worden beschouwd bij de definitieve oplevering van de studie/rapport door de opdrachtgever, in casu het Departement MOW. Deze definitieve goedkeuring, oplevering is er thans nog niet. Het zou zelfs mogelijk zijn dat er nog verder moet gewerkt worden aan het rapport.

Op basis van de hiervoor vermelde, door het Departement MOW aangereikte, informatie is er volgens de beroepsinstantie momenteel geen sprake van een definitief eindrapport van deze studie.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van het betrokken document. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: "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..." (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56).

Het beroep is bijgevolg **ongegrond**.

Bijkomend kan de beroepsinstantie opmerken dat het Departement MOW schriftelijk heeft aangegeven dat van zodra de MOSH-studie en het bijhorende eindrapport wordt opgeleverd, het eindrapport aan de beroeper zal worden bezorgd.

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 8 januari 2024 tegen de beslissing van het Departement Mobiliteit en Openbare Weren van 4 januari 2024 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 27 januari 2024

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter