

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Koning Albert II laan 15, bus 207
1210 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2025/105

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 12 maart 2025 diende [REDACTED] (hierna: verzoeker), een verzoek in bij het Departement Mobiliteit en Openbare Werken bij de Vlaamse overheid (hierna vermeld als: Departement MOW) om een afschrift te verlenen van het rapport dat de verschillende scenario's rond multimodale knoop Berchem station gebundeld heeft.

Op 27 maart 2025 werd het openbaarheidsverzoek afgewezen door het Departement MOW.

Op 27 maart 2025 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde weigeringsbeslissing. Dit beroep werd geregistreerd op 27 maart 2025.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 12 maart 2025.

De in beroep aangevochten beslissing van 27 maart 2025 maakt geen melding van de beroepsmogelijkheid 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.

Op 27 maart 2025 diende verzoeker beroep in tegen de beslissing van het Departement MOW. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **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 de bestreden beslissing van 27 maart 2025 weigert het Departement MOW om het openbaarheidsverzoek in te willigen en argumenteert dit als volgt:

“ Wij hebben uw vraag in kader van Openbaarheid van Bestuur goed ontvangen op 12 maart jl.

Bij nader onderzoek en nazicht van het door u opgevraagde stuk kan ik u volgende informatie verstrekken:

Team Intendant deed in een nota een eerste aanzet richting werkbare oplossingen. Dit document is dus een bestuursdocument dat nog niet afgewerkt is. Hiermee valt dit onder de zoals beschreven in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet.

Het Managementteam Toekomstverbond heeft afgesproken dat Team Intendant de vertegenwoordigers van de betrokken actoren opnieuw samenbrengt om met hen de verschillende opties voor de MMH Berchem naast elkaar te leggen.

In afwachting van verdere afronding van dit onderzoek kunnen we het door u opgevraagde document dus nog niet verspreiden. “

2. Inhoud van het beroepschrift

Via het indienen van zijn beroepschrift d.d. 27 maart 2025 wenst verzoeker alsnog een afschrift van het betrokken rapport dat de verschillende scenario's rond multimodale knoop Berchem station gebundeld heeft te bekomen. Hij argumenteert zijn beroep als volgt:

“ Op 12 maart 2025 heb ik een verzoek ingediend tot openbaarmaking van het rapport inzake de multimodale knoop Berchem station, in het kader van de Wet Openbaarheid van Bestuur. Deze nota werd samengevat in de meest recente Voortgangsrapportage Toekomstverbond. In het antwoord stelt men dat dit document niet openbaar kan worden gemaakt op basis van Artikel II.33.3° van het Bestuursdecreet omdat het “nog niet afgewerkt is”. Echter, ik ben van mening dat deze weigering juridisch volkomen onterecht is en wens tegen deze beslissing dan ook tegen in beroep te gaan:

1. Onterechte toepassing van artikel II.33, 3° Bestuursdecreet

De weigering is gebaseerd op artikel II.33, 3°, dat stelt:

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

3° als de aanvraag betrekking heeft op interne communicatie.”

Het artikel waarop men beroep doet gaat, in tegenstelling tot wat MOW beweert, dus niet over het al dan niet afgewerkt zijn van documenten. En interne communicatie (waar het artikel wél over gaat) is het al helemaal niet uiteraard: Team Intendant is een externe organisatie (het bedrijf ORG Urbanism & Architecture). Communicatie tussen een bedrijf en haar opdrachtgever MOW kan geenszins als ‘interne communicatie’ beschouwd worden

Bovendien, zo blijkt uit het antwoord, wordt het document gedeeld met verschillende externe vertegenwoordigers (onder andere van de betrokken actoren).

Wanneer een document met externe partijen wordt gedeeld, kan het natuurlijk niet langer als interne communicatie worden beschouwd. Dit betekent dat de bescherming tegen openbaarheid op basis van “interne beraadslaging” of “interne communicatie” verdwijnt zodra het document buiten de interne bestuursorganen circuleert. Dit is een belangrijke overweging, gezien de rechtspraak van de Raad van State, die stelt dat documenten die met externe partijen worden gedeeld niet onder de uitzonderingen voor interne beraadslaging vallen.

Ook wanneer artikel II.33, 2° bedoeld wordt is de weigering onterecht:

- Een document kan worden geweigerd als het finaal niet af is, maar een conceptnota of een werkdocument dat verder wordt besproken met externe actoren, verliest zijn onvolledigheid wanneer het deel uitmaakt van een bredere informatiecirculatie en het beleidsspectrum.*
- De term “onvolledig” impliceert een document dat volledig onbruikbaar is voor besluitvorming, wat hier niet het geval is. Het document is immers bedoeld om intern en extern minstens te worden besproken, wellicht wordt er zelfs beleid op gebaseerd.*

2. Het belang van openbaarheid primeert

Artikel II.33 van het Bestuursdecreet bepaalt het algemene recht van de burger om bestuursdocumenten in te zien:

“Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties... een aanvraag afwijzen.”

De openbaarheid van documenten is in principe de regel, terwijl weigering de uitzondering is. Het verzoek is niet kennelijk onredelijk en kan niet zomaar worden geweigerd op basis van een beroep op de uitzonderingen, zeker wanneer er geen zwaarwegende belangen zijn die de openbaarmaking zouden kunnen verhinderen. “

3. Standpunt van de beroepsinstantie

Om met kennis van zaken over het beroep te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie contact opgenomen met het Departement MOW om wat meer duiding te krijgen bij dit dossier en een afschrift te bezorgen aan de beroepsinstantie van het opgevraagde document. Het Departement MOW heeft de nodige informatie en het opgevraagde document bezorgd aan de beroepsinstantie, aan wie het thans toekomt om te oordelen over het beroep.

Algemene context

Het door verzoeker opgevraagde rapport betreft een rapportering van de werkzaamheden binnen de werkbank ‘Overkapping’. De ‘werkbanken’ komen voort uit de vijfde pijler van het toekomstverbond (<https://www.oosterweelverbinding.be/over-ons/het-toekomstverbond>) waarin verder ingezet wordt op samenwerking tussen overheden, burgerbewegingen, experts en andere actoren.

Voor de periode 2018-2026 werd een intendant aangesteld. Deze intendant heeft onder meer als taak om voorzitter te zijn van de werkbank 'Overkapping' waarbinnen hij moet zorgen voor samenwerking tussen de verschillende actoren.

In de opdrachtomschrijving voor het werkjaar 2024 van de intendant, staat het volgende te lezen: *"In 2023 is het intensieve traject met betrekking tot de multimodale hub Berchem voortgezet, waarbij de nadruk lag op de geïntegreerde aanpak van diverse vervoerswijzen, zoals auto, bus, tram en fiets, op een ruimtelijk hoogwaardige manier. Hierbij speelt de fasering een cruciale rol. Gedurende dit contractjaar ligt de focus voornamelijk op het voltooiën van het onderzoek, met specifieke aandacht voor mogelijke oplossingen voor de singeltunnel en de optimale integratiemethoden hiervan. Het streven is om ruimtelijke kwaliteit, publieke ruimten, en een indicatieve planning van het proces te integreren in dit onderzoek. **De resultaten zullen gebundeld worden in een rapport.**"*

Team Intendant koppelt hierover tijdens het jaar terug aan het Managementteam Toekomstverbond Antwerpen en op basis van de evoluties kan de opdracht van Team Intendant nog bijgestuurd worden.

Het Departement MOW liet aan de beroepsinstantie weten dat het echter niet mogelijk was om tot op vandaag tot een afgerond onderzoek te komen waardoor er ook geen rapport/verslag werd opgeleverd zoals in de voornoemde opdrachtomschrijving van de intendant voorzien wordt. Wel werd er een "tussentijdse nota" gemaakt van de werksessies die hebben plaatsgevonden binnen de werkbank 'Overkapping'. Het is deze tussentijdse nota die het voorwerp uitmaakt van huidig openbaarheidsverzoek.

Beoordeling openbaarheidsverzoek

De beroepsinstantie sluit zich aan bij het standpunt van het Departement MOW dat in casu toepassing moet worden gemaakt van de uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel II.33, 2° Bestuursdecreet: de aanvraag heeft betrekking op een bestuursdocument dat niet af is. 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).

De beroepsinstantie is van oordeel dat het in casu niet gaat over een formele besluitvormingsprocedure, maar wel om een beleidsbeslissing die door de Vlaamse overheid dient genomen te worden. Voor de periode

2018-2026 werd hiervoor een intendant aangesteld en er wordt hierbij samengewerkt met verschillende actoren (Stad Antwerpen, De Lijn, AWV, NMBS, Infrabel, experts, ...).

Zoals hiervoor al werd aangegeven is er tot op vandaag geen definitief en afgerond rapport afgeleverd door de intendant, zoals dit werd voorzien in zijn opdrachtomschrijving. Wel werd er een “tussentijdse nota” opgesteld door het Team Intendant met een stand van zaken en eerste aanzet richting werkbare oplossingen m.b.t. de Multimodale Hub Berchem. Hierover werd gerapporteerd op het Managementteam Toekomstverbond Antwerpen, waarbij aan het Team Intendant werd opgedragen om de vertegenwoordigers van de betrokken actoren opnieuw samen te brengen om met hen de verschillende opties voor de MMH Berchem naast elkaar te leggen en verder uit te werken.

Deze tussennota is een stap in een heel lang traject met betrekking tot het Oosterweelproject. Dit is een eerder organisch proces waarbij het team van de Intendant in dialoog gaat met actoren (Stad Antwerpen, De Lijn, AWV, NMBS, Infrabel, ...) en op basis van deze gesprekken richting een uitvoerbaar ontwerp evolueert. Deze tussennota geeft een tussentijdse stand van zaken. Op basis van de terugkoppeling van de opdrachtgevers werkt Team Intendant verder aan het ontwerpen van een werkbare Multimodale Hub. Dit alles maakt dat deze tussennota slechts een momentopname is in een proces dat zeker nog niet geleid heeft tot een voldragen voorstel dat de basis kan vormen voor verdere beleidsbeslissingen. Daarom zou het vrijgeven van deze tussennota alleen maar voor onnodige verwarring zorgen omdat het niet mogelijk is om aan iemand die niet betrokken is bij dit proces het exacte statuut van dit document uit te leggen. Tot op heden betreft het hier dus een niet afgewerkt document.

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 hiervoor vermelde 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). In voorliggend geval primeert het te beschermen belang, namelijk het feit dat het in casu een onafgewerkt document betreft.

De beroepsinstantie is daarnaast van oordeel dat in casu tevens de uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet van toepassing is. Op basis van deze uitzondering op het openbaarheidsprincipe mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren.

De Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet (Parl.St., VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 90-93) verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling. Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van “communicatie” betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

Het begrip “intern” houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek. Het document waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreft een tussentijdse nota van de intendant met betrekking tot de multimodale hub Berchem die niet is

bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek. Deze informatie dient aldus als “intern” beschouwd worden, daar deze informatie niet beschikbaar is voor buitenstaanders.

Hier gaat het om een in het kader van een overheidsopdracht aangestelde intendant die een tussentijdse stand van zaken van zijn werkzaamheden richting hoger ambtelijk niveau wenst te communiceren, via een tussentijdse nota, om zo verdere stappen te kunnen zetten in het kader van zijn opdracht binnen de georganiseerde werkbank. De tussentijdse nota vormt interne communicatie binnen de in het kader van het bestek opgerichte werkbank. De werking van deze werkbank, op basis van co-creatie, is gebaseerd op een sfeer van openheid en confidentialiteit, bij gebreke waaraan een open debat onmogelijk zou zijn en de co-creatie belemmerd zou worden. Het is wel de bedoeling dat de intendant aan “publiekscommunicatie” doet (zoals voorzien in het bestek met de opdracht van de intendant) zodat er transparantie gecreëerd kan worden, zonder dat daarmee de integrale inhoud van de werkbank, inclusief de confidentiële nota’s, publiek zichtbaar worden gemaakt.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de opgevraagde tussentijdse nota te beschouwen is als ‘interne communicatie’ in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving. De opgevraagde tussentijdse nota kadert in een beleidsproces, waarbij wordt gestreefd naar het ontwerpen van een werkbare Multimodale Hub. De beleidsopties in deze worden momenteel nog volop bijgestuurd en geëvalueerd. Daarom is de beroepsinstantie van oordeel dat de opgevraagde tussentijdse nota van de Intendant het voorwerp uitmaakt van de voormelde uitzonderingsgrond die tot doel heeft de vrije uitwisseling van standpunten te beschermen.

De doelstelling van deze uitzondering is om de overheidsinstanties immers het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, met andere woorden als de openbaarmaking van het document het proces voor het nemen van de nodige beleidsbeslissingen ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu ook geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken studie. 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). Gezien de fase waarin dit project zich momenteel bevindt en waarbij nog volop sprake is van een aftasting en bestudering van de mogelijkheden, kan moeilijk aangenomen worden dat openbaarmaking in het kader van het algemeen belang noodzakelijk is, a fortiori aangezien het na de werkbanken de bedoeling is om klankbordgroepen te organiseren, zodat iedereen die wil de mogelijkheid zal krijgen om nog inspraak te doen (zoals ook is weergegeven in het toekomstverbond).

In voorliggend geval dient de bescherming van de interne vrije uitwisseling van ideeën tussen de verschillende actoren binnen de werkbank rondom het uitwerken een uitvoerbaar ontwerp voor een Multimodale Hub in Berchem geacht te worden te primeren, temeer daar het belang van de openbaarheid via de inspraakmomenten zal worden gewaarborgd.

Gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, is de beroepsinstantie dan ook van oordeel dat het ingestelde beroep als **ongegron**d moet worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 27 maart 2025 tegen de weigeringsbeslissing van het Departement MOW wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 25 april 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno Asscherickx
Voorzitter