

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](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2019/217

**DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur**

Gelet op het Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijke verzoek d.d. 1 augustus 2019 van ■■■, gericht aan de provincie Antwerpen, waarbij gevraagd werd om afschriften te ontvangen van de volgende documenten met betrekking tot de fietsostrades F103 en F104::

- Alle bemerkingen die de provincie Antwerpen verzamelde tijdens de infotentoonstellingen en via e-mail;
- De startnota welke de nodige onderzoeken bevat van deze bemerkingen;
- De opmetingen en gemaakte plannen aan de hand hiervan die zijn uitgevoerd juni 2019 op het grondgebied Lier;

Gelet op de beslissing van de provincie Antwerpen d.d. 6 augustus 2019 waarbij de openbaarmaking deels werd verleend.

Gelet op het beroepschrift van ■■■ d.d. 14 augustus 2019 tegen de beslissing van de provincie Antwerpen om de startnota's voor de fietsostrades F103 en F104 niet openbaar te maken.

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 19 augustus 2019;

***Wat de ontvankelijkheid betreft:***

Op 1 augustus 2019 diende ■■■ een openbaarheidsverzoek in bij de provincie Antwerpen. De provincie heeft dit openbaarheidsverzoek deels afgewezen op 6 augustus 2019. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheden en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het

Bestuursdecreet van 7 december 2018 (verder ‘Bestuursdecreet’). Op 14 augustus 2019 diende [REDACTED] beroep in tegen voormelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

***Wat de gegrondheid betreft:***

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. De bestreden beslissing

■ vroeg op 1 augustus aan de provincie Antwerpen om in het kader van de aanleg van de fietsostrades F103 en F104 afschriften te ontvangen van de volgende documenten:

- Alle bemerkingen die de provincie Antwerpen verzamelde tijdens de infotentoonstellingen en via e-mail;
- De startnota welke de nodige onderzoeken bevat van deze bemerkingen;
- De opmetingen en gemaakte plannen aan de hand hiervan die zijn uitgevoerd juni 2019 op het grondgebied Lier.

Op 6 augustus 2019 werd door de waarnemend provinciegriffier aan de verzoeker meegedeeld dat voor wat betreft de startnota's voor de F103 en de F104 deze nog niet af zijn (art. 11.33., 2° Bestuursdecreet). De startnota's werden volgens de provinciegriffier nog niet goedgekeurd door alle betrokken lokale overheden in de intergemeentelijke begeleidingscommissie (Lier, Nijlen, Grobbendonk en Herentals), zodat de besluitvormingsprocedure met betrekking tot deze startnota's nog niet rond is. Het zou momenteel niet mogelijk zijn om een inschatting te maken van de tijd die nog nodig is om tot goedgekeurde startnota's te komen.

De beroeper betwist dat de startnota's voor de F103 en de F104 nog niet af zouden zijn en dient daarom tegen dit onderdeel van zijn oorspronkelijk verzoek beroep in.

Volgens de beroeper kan er geen sprake zijn van documenten die niet af of onvolledig zijn omdat ze volgens hem op heden reeds gebruikt zouden worden voor de goedkeuring van de nodige instanties om dan een volgende procedure te kunnen opstarten.

Dit lijkt de beroeper af van de website van de Provincie Antwerpen waar te lezen staat:

*"Hoe gaan we nu verder?"*

*Alle bemerkingen die de provincie Antwerpen verzamelde tijdens infotentoonstellingen en via e-mail worden getoetst aan geldende wetgeving, bekeken in functie van de haalbaarheid en wenselijkheid, en opgenomen in een beschrijvende nota waarmee de mobiliteitsprocedure wordt opgestart."*

[illegible]

(<https://www.provincieantwerpen.be/aanbod/drem/dienstmobiliteit/fietsbeleid/fietsostrades/f103/plannen-trajectvoorstel.html> )

## 2. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie contacteerde op 21 augustus 2019 de provincie Antwerpen met het verzoek tot toelichting bij de bewering dat de startnota's onafgewerkte documenten betreffen.

Op 29 augustus 2019 bevestigde de waarnemend provinciegriffier aan de beroepsinstantie dat het hier effectief gaat om onafgewerkte documenten.

De provinciale website vermeldt volgens de provinciegriffier niet dat er reeds een dergelijke startnota voorhanden is. Op de website staat volgens hem enkel het vervolgtraject beschreven. De verwijzing naar de beschrijvende nota waarmee de mobiliteitsprocedure wordt opgestart is een beschrijving van wat nog moet komen, aldus de provinciegriffier. De website stelt volgens hem niet dat er reeds een dergelijke beschrijvende nota werd goedgekeurd.

Er werd enkel een ontwerp van startnota opgemaakt voor zowel de F103 en de F104. De provincie Antwerpen heeft deze ontwerpen voorgelegd aan de intergemeentelijke begeleidingscommissie (IGBC) op 14 juni 2019, maar ze zijn niet door alle betrokken lokale overheden goedgekeurd, zo stelt de provinciegriffier.

Er wordt voor een beschrijving van de procedure voor de realisatie van een dergelijk mobiliteitsproject verwezen naar het Besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013 tot bepaling van de nadere regels betreffende de organisatorische omkadering, de financiering en de samenwerking voor het mobiliteitsbeleid (toepasselijk tot 22/6/2019 in uitvoering van het Mobiliteitsdecreet van 20 maart 2009; met ingang van 22 juni 2019 werd het Mobiliteitsdecreet vervangen door het decreet Basisbereikbaarheid van 26 april 2019).

De aanleg van een fietsostrade is een infrastructuurgebonden project betreffende de aanleg van nieuwe fietsinfrastructuur die behoort tot het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk (art. 21, 4° BVR 25 januari 2013). Over de processtappen ter realisatie van het project moet worden gerapporteerd door middel van een onderscheiden start-, project- en evaluatienota die worden opgemaakt volgens de bepalingen, vermeld in artikel 24 tot en met 27 (art. 21, §3 BVR mobiliteitsbeleid van 25 januari 2013), zo licht de provinciegriffier toe.

Een startnota wordt gedefinieerd in art. 1, 6° BVR 25 januari 2013 als: “de rapportage over de analyse, de eventuele oplossingsvarianten en voorkeursoplossing van een project, vermeld in artikel 26/6, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2009;” Overeenkomstig art. 24 BVR 25/1/2013 moet de startnota ook de afweging van de voorkeursoplossing bevatten.

De intergemeentelijke begeleidingscommissie (IGBC) is verantwoordelijk voor de voorbereiding, de opmaak, de opvolging en evaluatie van een dergelijk project (art. 26/1 Mobiliteitsdecreet – inmiddels

[illegible]

vervangen door het decreet basisbereikbaarheid). Er dient bijgevolg afstemming binnen deze intergemeentelijke begeleidingscommissie te bestaan over de inhoud van de startnota vooraleer deze startnota, bij wijze van rapportage over het project, als “af” beschouwd kan worden, aldus de provinciegriffier. Er is echter in casu echter nog geen afstemming gebeurd over de voorkeursoplossing binnen de intergemeentelijke begeleidingscommissie zodat er van een goedgekeurde startnota nog geen sprake is, zo deelt de provinciegriffier nog mee.

Het document kadert bijgevolg in een formele besluitvormingsprocedure en heeft daarbinnen nog geen definitieve status verkregen. Het project zal worden verder gezet op basis van de nieuwe besluitvormingsprocedures voorzien in en ter uitvoering van het decreet Basisbereikbaarheid.

De provincie acht het in het licht van een dergelijk lopend besluitvormingstraject niet aangewezen om openbaar te maken op welke gronden precies nog geen volledig akkoord voorhanden is. Het volstaat voor haar om vast te stellen dat er nog geen goedgekeurde startnota is die kan dienen als de vereiste rapportage in de zin van de artikels 1, 6°, 21, 4° en 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2013.

Intussen deelde de beroeper op 27 augustus 2019 aan de beroepsinstantie mee dat hij reeds via een andere aanvraag inzake openbaarheid van bestuur bij de stad Herentals een kopie heeft mogen ontvangen van de volgende documenten:

- Startnota Fietsostrade Herentals-Lier (F103)
- Verslag IGBC Fietsostrade Herentals-Lier (F103)
- Startnota Fietsostrade Herentals-Aarschot (F106)
- Verslag IGBC Fietsostrade Herentals-Aarschot (F106)

De beroeper stelt daarom dat het voorliggend beroep enkel nog relevantie heeft voor de startnota Fietsostrade Aarschot-Lier (F104). Het beroep kan bijgevolg als **zonder voorwerp** worden beschouwd voor wat betreft de startnota in verband met Fietsostrade F103.

De beroepsinstantie ontving op 10 september 2019 via de dienst Mobiliteit van de provincie Antwerpen een afschrift van de startnota over de fietsostrade Lier-Aarschot (F104), zoals voorgelegd aan de projectstuurgroep van 14 juni 2019, alsook een afschrift van een bijhorende kaartenbundel.

Bestuursinstanties kunnen op grond van artikel II.33, 2° van het Bestuursdecreet een aanvraag afwijzen als die betrekking heeft op documenten die niet volledig of niet af zijn. Het komt de beroepsinstantie aldus toe om na te gaan in hoeverre de betreffende startnota kan beschouwd worden als een document dat af is.

De memorie van toelichting bij dit decreetartikel stelt het volgende: “Het ogenblik waarop een document als “a” 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

[illegible]

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, nr. 1656/1, 56-57).

De provincie Antwerpen stelt dat de startnota's onafgewerkte stukken zijn in de zin van artikel 11.33, 2° van het Bestuursdecreet. In casu werd de startnota (die werd uitgewerkt door Arcadis Belgium NV) voorgelegd aan de IGBC maar werd deze niet formeel goedgekeurd door het IGBC in het licht van de procedure zoals hierboven uiteengezet. Daarom wordt de startnota als een onafgewerkt bestuursdocument beschouwd.

Volgens artikel 1, 6° van het BVR mobiliteitsbeleid van 25 januari 2013 betreft een startnota de rapportage over de analyse, de eventuele oplossingsvarianten en voorkeursoplossing van een project, vermeld in artikel 26/6, eerste lid, 1°, van het decreet van 20 maart 2009.

Volgens art. 21, § 1, 4° van het vermelde BVR betreffen infrastructuurgebonden projecten tevens de aanleg van nieuwe fietsinfrastructuur of de herinrichting van bestaande fietsinfrastructuur langs wegen die niet onder het beheer van het Vlaamse Gewest vallen en die behoren tot het bovenlokaal functioneel fietsroutenetwerk. Volgens artikel 24 omvat een startnota ten minste :

- 1° de situering, probleemstelling en doelstelling;
- 2° de planningscontext en randvoorwaarden;
- 3° een ruimtelijke en verkeerskundige analyse;
- 4° een beschrijving van de redelijke oplossingsrichtingen;
- 5° een afweging van de voorkeursoplossing op basis van de oplossingsrichtingen in het licht van de vooropgestelde doelstelling, de analyse, de overige randvoorwaarden en aandachtspunten, inclusief een kostenraming;
- 6° een overzicht van de in voorkomend geval te doorlopen procedures voor de uitvoering van de voorkeursoplossing.

Als er geen consensus is binnen de IGBC of bij een ongunstig advies van de kwaliteitsadviseur of de Regionale Mobiliteitscommissie (RMC) kunnen aan de startnota nog aanpassingen doorgevoerd worden. Waarna deze opnieuw dient voorgelegd te worden aan de IGBC (art. 26/8 decreet 20 maart 2009 betreffende het mobiliteitsbeleid).

Bij een dergelijk project dient dus een welbepaalde projectmethodologie gevolgd te worden. Er kan pas sprake kan zijn van een definitieve startnota nadat deze nota de consensus draagt van de IGBC en voorgelegd werd aan de kwaliteitsadviseur en het RMC, hiervoor een gunstig advies verkregen wordt en

//

