

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/2023/054

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

Bij aangetekend schrijven van 14 januari 2023 diende [REDACTED] (verder: verzoeker), een verzoek in bij de gemeente Borsbeek om een afschrift te verlenen van een reeks documenten die verband houden met gesprekken tussen de stad Antwerpen en zijn mandatarissen over een mogelijke fusie tussen de stad Antwerpen en de gemeente Borsbeek.

Op 8 februari 2023 heeft de gemeente Borsbeek het openbaarheidsverzoek gedeeltelijk afgewezen.

Op 12 februari 2023 stelde verzoeker beroep in tegen deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege de gemeente Borsbeek. Het beroepschrift werd op 13 februari 2023 geregistreerd door de beroepsinstantie.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijke verzoek dateert van 14 januari 2023.

De gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Borsbeek (brief van 8 februari 2023) werd verzoeker per e-mail bezorgd op 8 februari 2023. Die beslissing maakt melding van de beroepstermijn en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep d.d. 12 februari 2023 werd tijdig ingediend en 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

Met zijn oorspronkelijke verzoek wenste verzoeker een afschrift te verkrijgen van:

1. *"Notulen van de vergaderingen van de stuurgroep, die hebben plaatsgevonden op de 2^e dinsdagen van elke maand. Mag ik u nogmaals verzoeken geen KORT VERSLAG te bezorgen maar wel de VOLLEDIGE VERSLAGEN van deze stuurgroepen. Ik verwijs hierbij o.a. naar de goedkeuring van het verslag van 15 november "Stuurgroep vrijwillige samenvoeging", vermeld in verslag van 13 december "Stuurgroep vrijwillige samenvoeging".*
2. *Het verslag van de coördinatievergadering met IDEA CONSULT, waarvan sprake in de nota van 5/12/2022. Alle correspondentie, via mail en brief, tussen gemeente en IDEA CONSULT.*
3. *De rapporten en overzichten aub die zijn vermeld als "rapportering via rollende actiefiches" en "overzicht van alle acties" in het van u reeds ontvangen korte verslag van de stuurgroep vrijwillige samenvoeging van 13 september 2022.*
4. *Het overzicht van alle acties is beschikbaar "via het projectplan (inventaris van de verschillende deelacties)". "Het Borsbeekse schepencollege heeft hiertoe al toegang; ook de Antwerpse leden van de stuurgroep zullen dezelfde toegang krijgen (leesrechten). "*
5. *De rapporten, die zijn vermeld onder de hoofding "agenda" in de van u reeds ontvangen korte verslagen van de stuurgroep vrijwillige samenvoeging van 15 november 2022, als "rapportering november 2022" en van 15 december 2022, als "rapportering december 2022".*
6. *De overzichten van de sleutelkwesities aub, die zijn vermeld onder de hoofding "agenda" in de van u reeds ontvangen korte verslagen van de stuurgroep vrijwillige samenvoeging van 15 november 2022 en van 15 december 2022.*
7. *De verslagen van de vergaderingen van 11 mei 2022, 31 augustus 2022 en volgende van het kernteam.*
8. *De ondertekende documenten door afgevaardigden van de stad Antwerpen en de gemeente Borsbeek:*
 - *Het ter beschikkingstelling contract voor wat betreft uitwisseling personeel tussen gemeente en stad;*
 - *De lening voor de scholen van 3,5 miljoen euro;*
 - *Het contract met het communicatiebureau IDEA Consult.*
9. *Verder wens ik een document te ontvangen dat een zicht geeft op de totale kostprijs van de bouw van de kunsthumaniora op het Fort te Borsbeek."*

De gemeente Borsbeek heeft aan het oorspronkelijke verzoek het volgende gevolg gegeven:

1. *"Notulen van de vergaderingen van de stuurgroep die plaatsvinden op de 2de dinsdag van elke maand: De vermelding "kort verslag" op de verslagen die u ter beschikking gesteld werden betekent louter dat er op beknopte manier genotuleerd wordt op deze vergaderingen. Er bestaan aldus geen langere en/of uitgebreidere versies van deze verslagen.*

2. *Het verslag van de coördinatievergadering die volgend op de brief d.d. 5 december 2022 werd georganiseerd met IDEAConsult en alle correspondentie via mail en brief tussen de gemeente en IDEAConsult: Van de coördinatievergadering werd geen verslag opgemaakt. Dit kan u dan ook niet ter beschikking gesteld worden.*
3. *De vraag om alle correspondentie via mail en brief tussen de gemeente en IDEAConsult ter beschikking te stellen is kennelijk onredelijk. Gelieve deze vraag te specificeren in de zin van art. 11.42 Bestuursdecreet. Zo niet zijn wij genoodzaakt uw vraag af te wijzen in de zin van art. 11.33, 1° Bestuursdecreet.*
4. *Rapporten en overzichten in de zin van “rapportering via rollende actiefiches” en “overzicht van alle acties” in het verslag van de stuurgroep dd. 13 september 2022: De rollende actiefiches waar u naar verwijst zijn de werkdocumenten van de verschillende acties die aangevuld worden in functie van de beschikbare info. Deze documenten zijn nog niet af is en aldus niet voor openbaarheid vatbaar (art. 11.33, 2° Bestuursdecreet). Het overzicht van alle acties is de actielijst met +/- 1250 punten en bevat een overzicht van alle te onderzoeken items in voorbereiding van een mogelijke fusie De door u gevraagde actielijst van september wordt toegevoegd als bijlage*
5. *De documenten waarnaar verwezen wordt in de verslagen van de stuurgroep onder de naam “rapportering november 2022” en “rapportering december 2022”: De rapportering waar u naar verwijst geeft een maandelijks overzicht van het uitgevoerde werk door de verschillende werkbanken. Deze informatie wordt stelselmatig openomen in de werkdocumenten in het kader van de fusie. Aangezien dit werkdocumenten zijn die niet af zijn kunnen wij u deze niet ter beschikking stellen (art. 11.33, 2° Bestuursdecreet).*
6. *Overzicht van de sleutelkwesties waar naar wordt verwezen in de verslagen van de stuurgroep d.d.15 november en 13 december: De sleutelkwesties zijn de politieke problemen/vragen die vastgesteld worden naar aanleiding van de maandelijks rapportering. Niet alleen zijn dit loutere werkdocumenten, het gaat ook om beleidsvoorbereidend werk dat niet voor openbaarheid vatbaar is (art. 11.35, 5° Bestuursdecreet). Op de gemeenteraad van 21 november 2022 werden uitzonderlijk een aantal sleutelkwesties benoemd. U vindt de PowerPoint van deze uiteenzetting in bijlage.*
7. *De verslagen van de vergaderingen van 11 mei 2022, 31 augustus 2022 e.v. van het kernteam: Deze vergaderingen dienden ter voorbereiding van de stuurgroep en waren voornamelijk informele gesprekken. Van deze voorbereidende ambtelijke vergaderingen bestaan geen verslagen.*
8. *De ondertekende documenten in de zin van*
o Dienstverleningsovereenkomst betreffende de uitwisseling van personeel tussen de gemeente Borsbeek en stad Antwerpen: deze overeenkomst wordt toegevoegd als bijlage.
o Leningsovereenkomst voor de scholen van 3,5 miljoen euro: Momenteel beschikken wij nog niet over de ondertekende versie van de overeenkomst. De overeenkomst die u reeds ter beschikking werd gesteld is echter de versie die zowel door de gemeenteraad van Antwerpen als de gemeenteraad van Borsbeek goedgekeurd werd. U beschikt dus al over de geldende overeenkomst.
o Overeenkomst tussen de gemeente Borsbeek en Idea Consult: Er werd geen overeenkomst gesloten. Het enige wat onder dit verband bestaat is het gunningsbesluit dat u bij mail van 10 januari 2023 ontvangen heeft.
9. *Document dat een zicht geeft op de totale kostprijs van de bouw van de kunsthumaniora op het fort van Borsbeek. Het overzicht dat u bij mail van 10 januari 2023 reeds werd bezorgd, aangevuld met de meest recente boekingen, wordt toegevoegd als bijlage. Daarnaast voeg ik ook het gemeenteraadsbesluit van 16 december 2019 toe waarin de voorziene kostprijs van de bouw vastgesteld werd*

Bijgevolg kunnen wij u in het kader van uw aanvraag tot openbaarheid van bestuur inzage verlenen in volgende documenten: - Actielijst september; - Gebruikte PowerPoint op de gemeenteraad van 21 november 2022; - Dienstverleningsovereenkomst betreffende de uitwisseling van personeel tussen de gemeente Borsbeek en stad Antwerpen; - Overzicht facturatie bouw Academia; - Gemeenteraadsbesluit van 16 december 2019."

2. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker is het niet eens met deze gedeeltelijke weigeringsbeslissing van de gemeente Borsbeek en wenst de gevraagde, ontbrekende stukken alsnog te bekomen middels het indienen van een beroepschrift bij de beroepsinstantie. Het beroep wordt als volgt geformuleerd:

"1) Vraag om inzage van: Rapporten en overzichten in de zin van "rapportering via rollende actiefiches" en "overzicht van alle acties" in het verslag van de stuurgroep dd. 13 september 2022 [punt 4 uit het oorspronkelijke verzoek].

De gemeente beroept zich op de volgende weigeringsgrond voor de rapporten via rollende actiefiches: Art. II.33. Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen: 2° als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

Echter, gezien er gerapporteerd is via rollende actiefiches aan de stuurgroep en de rapporten op drager beschikbaar zijn dienen deze rapporten ter inzage worden voorgelegd. De gemeente kan niet voorhouden dat dit onaffe werkdocumenten zijn omdat de rapportering reeds heeft plaats gevonden. Er werd inzage gevraagd van Rapporten ... in de zin van "rapportering via rollende actiefiches" vermeld in het verslag van de stuurgroep dd. 13 september 2022, maw rapporten met een stavaza op 13 september 2022, datum van de vergadering van de stuurgroep. De vraag om inzage is bedoeld om zicht te krijgen op de voortgang van de fusieonderhandelingen zodat het belang van de openbaarheid in dit geval primeert.

2) Vraag om inzage van: De documenten waarnaar verwezen wordt in de verslagen van de stuurgroep onder de naam "rapportering november 2022" en "rapportering december 2022" [punt 5 uit het oorspronkelijke verzoek].

De gemeente beroept zich op de volgende weigeringsgrond: Art. II.33. Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag afwijzen: 2° als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

Echter de voor inzage opgevraagde documenten zijn de bestaande rapporten voor precieze afgelijnde perioden uit het verleden nl. rapportering november 2022 en rapportering december 2022. De stelling van de gemeente dat deze rapporten voor deze voorbije perioden niet af zijn kan niet worden gevolgd, gezien de perioden waarop de rapporten betrekking hebben, voorbij zijn en gezien de rapportering zelf reeds heeft plaats gevonden. Uit de Powerpoint presentatie van de gemeenteraad van 21 november 2022 blijkt duidelijk dat er rapporten zijn van de diverse werkbanken. De gemeente dient dan ook de "rapportering november 2022" als de "rapportering december 2022" volledig ter inzage voor te leggen voor alle werkbanken. De vraag om inzage is bedoeld om zicht te krijgen op de voortgang van de fusieonderhandelingen zodat het belang van de openbaarheid in dit geval primeert.

3) Vraag om inzage van: Overzicht van de sleutelkwesties waar naar wordt verwezen in de verslagen van de stuurgroep d.d. 15 november 2022 en 13 december 2022 [punt 6 uit het oorspronkelijke verzoek].

De gemeente beroept zich mogelijk op de volgende weigeringsgrond(en): Art. 11.33. Tenzij het belang van de openbaarheid primeert, mogen de overheidsinstanties, vermeld in artikel 11.28, § 1, een aanvraag afwijzen: 2° als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn; Art. 11.35. Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel 11.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen: 5° het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming;

Betreffende overzichten van de sleutelkwesties werden gerapporteerd aan de stuurgroep, zie hiervoor verslagen van de stuurgroep van 15 november 2022 en 13 december 2022. In de Powerpoint presentatie op de gemeenteraad van 21 november 2022 is er een dia met de volgende tekst: "Sleutelkwesties. Gerapporteerde sleutelkwesties november 2022."

Vrije Tijd

4. Indien de vrijwillige samenvoeging zou plaats vinden dient er een beleidsbeslissing genomen te worden over de mogelijke uitstap van Borsbeek in de samenwerkingsovereenkomst met "De Zuidrand".

Onderwijs

5. Borsbeek: district vanaf 1 januari 2025, maar de school zou vanaf 1 september 2024 moeten benaderd worden alsof ze al binnen Antwerps grondgebied ligt. Anders komt de continuïteit van de subsidiëring (zowel minavo, schooluitstappen...) binnen hetzelfde schooljaar in het gedrang. "

Gezien de sleutelkwesties gerapporteerd werden op de vergaderingen van de stuurgroep van 15 november en 13 december 2022, kunnen de overzichten van de sleutelkwesties waarnaar verwezen wordt in de verslagen van de stuurgroep van 15 november 2022 en 13 december 2022 wel degelijk ter inzage worden voorgelegd en gaat de weigeringsgrond niet op dat het documenten betreft die niet af zijn. Het betreft rapporten over een voorbije afgelijnde periode en de rapportering heeft reeds plaats gevonden.

De vraag om inzage is bedoeld om zicht te krijgen op de voortgang van de fusieonderhandelingen zodat het belang van de openbaarheid in dit geval primeert. De weigeringsgrond van art. 11.35 5° wordt door de gemeente niet verantwoord noch wordt de afweging meegedeeld. Er wordt niet ingezien hoe het openbaar maken van sleutelkwesties de politieke besluitvorming zou kunnen schaden. Het is daarentegen belangrijk dat de burger zicht krijgt op sleutelkwesties die aan bod komen bij de onderhandelingen van een fusie. De overzichten van de sleutelkwesties waarnaar verwezen wordt in de verslagen van de stuurgroep van 15 november 2022 en 13 december 2022 kunnen bijgevolg wel degelijk ter inzage worden voorgelegd."

3. Toelichting door de gemeente Borsbeek

Om voldoende geïnformeerd te kunnen oordelen, heeft de beroepsinstantie de gemeente Borsbeek om een reactie gevraagd. Op 3 maart 2023 deelde de gemeente Borsbeek aan de beroepsinstantie het volgende mee:

"Voor een goed begrip van de werkwijze dient u te vertrekken van de actielijst van september. In de praktijk stemt dit overeen met een excel-bestand dat gedeeld wordt tussen alle werknemers van Antwerpen en Borsbeek die onderzoek voeren naar de fusie. Dit is een volledig ambtelijk document waartoe de politiek geen toegang heeft.

U kan zien dat de lijst onderverdeeld is in 13 werkbanken en 1 onderdeel met overkoepelende acties (zwarte balken). Één niveau lager is het niveau van de acties (de blauwe balken). Aan dit niveau is telkens een rollende actiefiche gekoppeld waarin de administratie noteert. Men krijgt toegang tot deze fiche door op

de betreffende blauwe balk te klikken in het excel-bestand. Nog een niveau lager is het niveau van de subacties (vb. 1.2.1, 1.2.2,...). Dit zijn de specifieke elementen die onderzocht worden binnen elke actie. De rapportering hierover gebeurt ook op de eerder aangehaalde rollende actiefiche.

De rapporteringsverslagen die wij u nu toegezonden hebben bevatten inhoudelijk alle bestaande informatie uit de rollende actiefiches en het overzicht van de sleutelkwesties. Het leek ons daarom niet noodzakelijk alle 146 individuele fiches ook nog door te sturen. Wel zenden wij u ter voorbeeld één actiefiche. Momenteel is nog geen enkele van deze actiefiches af en komt er nog steeds op dagelijks basis informatie bij. Op niveau van de subacties kan u tevens de stand van het onderzoek zien: een rode status betekent dat het onderzoek naar de subactie nog niet is aangevat, een oranje status betekent dat het onderzoek bezig is.

Van de sleutelkwesties bestaat geen apart document.

De informatie uit de actiefiches wordt op haar beurt gebundeld in één allesomvattend rapport waarvan maandelijks een fysieke afdruk wordt gemaakt om te kunnen bespreken in de stuurgroep. De documenten die wij u nu toegezonden hebben zijn aldus twee zo'n maandelijks afdrukken.

Deze maandelijks afdrukken kunnen niet beschouwd worden als individuele verslagen, maar stellen louter de stand van zaken voor van één en hetzelfde werkdocument dat niet af is en dat maand na maand verder opgebouwd wordt. Zo bevat het rapporteringsverslag van december alle informatie uit alle vorige rapporteringsverslagen plus de informatie die er sinds de laatste stuurgroep is bijkomen. De rapportering van december kan bijgevolg niet los gezien worden van de rapportering in november of eerdere maanden. Een document kan pas als af beschouwd worden indien het definitieve status heeft gekregen. Dit is niet het geval bij documenten die nog ter studie of discussie liggen. Daarnaast zijn deze verslagen niet ondertekend door de bevoegde organen.

Concreet is de rapportering:

- Beleidsvoorbereidend werk van de administratie*
- Het zijn de persoonlijke standpunten en notities van alle medewerkers die betrokken zijn bij het fusieonderzoek*
- Een document dat continu in evolutie is en maand na maand verder opgebouwd wordt*
- Een document dat niet gevalideerd is of waarover niet besloten is: de stuurgroep heeft geen enkel beslissingsrecht, het is een louter besprekingsorgaan en kan niet gezien worden als hét standpunt van de administratie of het bestuur.*

De rapporteringsverslagen en actiefiches zijn louter ambtelijke documenten met analyses en voorstellen vanuit de administratie. De stuurgroep heeft dus géén beslissingsbevoegdheid en begeleidt louter het traject van de fusieonderzoeken waarbij de status van het onderzoek bekeken wordt. Wel komen er knelpunten naar boven, de zogenaamde sleutelkwesties, die dan zowel ambtelijk als politiek een verder beloop kennen. De uiteindelijke beslissingen zullen worden genomen door de raden van Antwerpen en Borsbeek.

Indien deze twee documenten openbaar gemaakt worden, wordt heel het gevoerde fusieonderzoek tot en met december in de openbaarheid gebracht. Iets wat gelet op de gevoeligheid van het dossier heel nefast zou zijn voor het serene en objectieve verloop van de fusieonderhandelingen. Daarnaast wordt zo informatie in de openbaarheid gebracht die op geen enkele wijze een finaal statuut heeft en waarbij het nog veel te vroeg is om conclusies te trekken. Burgers krijgen op deze wijze een totaal verkeerd beeld van wat de effectieve gevolgen zullen zijn van een mogelijke fusie voor hen.

Graag wijs ik u er bijkomend op dat dat een document dat is opgemaakt door een medewerker, met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing waarin diverse politieke, maatschappelijke,

economische, financiële belangen worden afgewogen niet openbaar gemaakt moet worden omdat dit politieke besluitvorming onmogelijk maakt.

Daarnaast is de publieke opinie in Borsbeek erg verdeeld over het fusieverhaal. Het laatste wat dit debat kan gebruiken is de verspreiding van onvolledige informatie. Verzoeker speelt ook een prominente rol in de actiegroep, Burgers voor Borsbeek, die sterk gekant is tegen een fusie met Antwerpen. Zo was hij één van de indieners van het verzoek tot het houden van een volksraadpleging omtrent de fusie (getrokken door de actiegroep), die zal georganiseerd worden op 24 september 2023. Door middel van de aanvragen van openbaarheid bestuur tracht men informatie te bemachtigen die men kan gebruiken in de actievoering.”

De gemeente Borsbeek bezorgde de beroepsinstantie daarbij de rapporteringsverslagen van november en december 2022 en één voorbeeld van een rollende actiefiche.

4. Beoordeling door de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vast dat de gemeente Borsbeek en de stad Antwerpen, op ambtelijk niveau, een voorbereidend onderzoek voeren naar een mogelijke fusieoperatie tussen beide besturen. Daartoe werd een actielijst opgesteld, onderverdeeld in acties en subacties, die door een aantal werkbanken verder wordt onderzocht en uitgewerkt. Per actiethema wordt daarvoor een rollende actiefiche gehanteerd, die steeds wordt aangevuld en geactualiseerd naarmate de werkzaamheden van de werkbanken vorderen. Maandelijks wordt over de stand van zaken gerapporteerd aan de stuurgroep, waarbij de rollende actiefiches als input dienen voor het rapporteringsverslag dat een document uitmaakt dat steeds verder wordt bijgewerkt.

Verzoeker vraagt naar een afschrift van enerzijds ‘Rapporten en overzichten in de zin van “rapportering via rollende actiefiches” en “overzicht van alle acties” in het verslag van de stuurgroep dd. 13 september 2022’ en naar ‘de documenten waarnaar verwezen wordt in de verslagen van de stuurgroep onder de naam “rapportering november 2022” en “rapportering december 2022”’. Anderzijds wenst verzoeker een afschrift van het ‘overzicht van de sleutelkwesties waarnaar wordt verwezen in de verslagen van de stuurgroep d.d. 15 november 2022 en 13 december 2022). Verzoeker wenst aldus een afschrift te bekomen van de hierboven vermelde rollende actiefiches - opgesteld in functie van de actielijst - en van de rapporteringsverslagen van november en december 2022 en de sleutelkwesties waar die verslagen naar verwijzen.

De gemeente Borsbeek stelt dat het om onafgewerkte documenten gaat en verwijst naar artikel II.33 2° Bestuursdecreet om de openbaarmaking te weigeren. Voormeld artikel 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. Voor wat betreft de sleutelkwesties bestaat er volgens de gemeente Borsbeek geen apart document.

Het ogenblik waarop een document als “af” kan beschouwd worden verschilt van document tot document. De memorie van toelichting stelt bij voormeld decreetartikel (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 56-57): *“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. Documenten die worden opgesteld door personeelsleden van de administratie, en die als insteek moeten dienen ter bespreking in een vergadering, zijn niet “af” zolang deze documenten niet goedgekeurd zijn door deze vergadering. De documenten die het resultaat zijn van deze vergadering, en die bijvoorbeeld als een standpunt van de administratie kunnen beschouwd worden en ‘gedragen’ zijn door de administratie, zijn daarentegen wel openbaar, zelfs al vormen deze documenten nog maar een initieel voorstel aan de beleidsverantwoordelijke, die hierover nog zijn of haar fiat dient te geven.”

In casu loopt het voorbereidende onderzoek naar een mogelijke fusieoperatie tussen de gemeente Borsbeek en de stad Antwerpen op ambtelijk niveau. Maandelijks wordt aan de stuurgroep gerapporteerd over een stand van zaken van de werkzaamheden van de betrokken werkbanken. De door verzoeker gevraagde documenten hebben bijgevolg geen betrekking op een besluitvormingsproces maar dienen volgens de beroepsinstantie te worden beschouwd als een soort voorbereidende impactanalyse op en uitwerking van aanbevelingen voor een mogelijke beslissing tot fusie tussen beide besturen. De al dan niet afgewerkte status van de documenten in kwestie hangt dan ook niet af van een formele beslissing door een daartoe bevoegd persoon of orgaan. Eens voltooid zal het volledige rapporteringsverslag worden voorgelegd aan het bestuur van de gemeente Borsbeek, dat op basis hiervan de voor- en nadelen van een mogelijke fusie kan afwegen, onderhandelingen kan voorbereiden,...

Het voorbereidende onderzoek naar een mogelijke fusie zal volgens de beroepsinstantie dan ook maar als “af” kunnen worden beschouwd wanneer de betrokken werkbanken hun opdrachten hebben gefinaliseerd en het rapporteringsverslag op punt staat, i.e. wanneer dit verslag een definitieve status heeft verkregen en kan worden bezorgd aan het gemeentebestuur, wat nu duidelijk nog niet het geval is. Dat het hier wel degelijk om onafgewerkte documenten gaat, blijkt bovendien te meer uit het verslag van de maand november 2022 waarin dit verslag op de bladachtergrond wordt gelabeld als ‘werkdocument’. Op basis van deze elementen besluit de beroepsinstantie dat de rollende actiefiches en de rapporteringsverslagen terecht werden gekwalificeerd als niet afgewerkt. Voor wat betreft de sleutelkwesties waarvan verzoeker een overzicht wenst te bekomen en er volgens de gemeente Borsbeek geen apart document bestaat, stelt de beroepsinstantie nog vast dat deze onderdeel uitmaken van deze onafgewerkte rapporteringsverslagen.

De gemeente Borsbeek beroept zich eveneens op de uitzonderingsgrond uit artikel II.35 5° Bestuursdecreet om de openbaarmaking te weigeren. Deze uitzonderingsgronde bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de politieke besluitvorming. De memorie van toelichting stelt hierbij (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 65): *“Hierbij wordt dan onder meer bedoeld de besprekingen tussen bestuurspartners die geen formele beraadslagingen zijn, de adviezen van kabinetsleden aan hun minister, burgemeester enzovoort in het kader van politieke afwegingen of beraadslagingen. Het begrip politieke beraadslagingen dient evenwel strikt te worden geïnterpreteerd. Een dossier dat zich bevindt op een kabinet, bijvoorbeeld met het oog op een beslissing van een minister, gedeputeerde, burgemeester of schepen, dient beschouwd als een bestuursdocument dat voor openbaarmaking in aanmerking komt. Het behoort niet tot de informatie die strikt genomen met de politieke beraadslaging heeft te maken. Het document opgemaakt door een (kabinets)medewerker daarentegen, met het oog op het adviseren tot het nemen van een beslissing en waarin diverse politieke, maatschappelijke, economische, financiële belangen worden afgewogen dient niet openbaar gemaakt. Zo niet wordt de politieke besluitvorming onmogelijk.”*

Het voorbereidende onderzoek naar een mogelijke fusie met de stad Antwerpen wordt door de gemeente Borsbeek gevoerd in opdracht van het bestuur, met als doel om het bestuur in staat te stellen om met kennis van zaken de fusiegesprekken te kunnen voeren en de voordelen van een eventuele fusie politiek, financieel, maatschappelijk,... af te wegen tegen de nadelen ervan. De door verzoeker gevraagde documenten hebben bijgevolg zonder twijfel betrekking op de (voorbereiding van de) politieke besluitvorming over het fusieproject en dienen naar het oordeel van beroepsinstantie dan ook afgeschermd te worden van de openbaarheid om het vertrouwelijke karakter hiervan te vrijwaren. Het vrijgeven van deze documenten in het huidige stadium van het onderzoek hypothekeert immers de verdere besluitvorming, aangezien die documenten zo in de openbaarheid terechtkomen vooraleer het bestuur ze zelf heeft kunnen beoordelen of er minstens in globo een politiek standpunt over heeft kunnen bepalen.

De beroepsinstantie is bovendien ook van oordeel dat de gevraagde documenten voldoen aan de omschrijving van het begrip 'interne communicatie' zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. 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. De documenten waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreffen interne documenten (verslagen en actiefiches) met betrekking tot een eventuele fusieoperatie. Deze informatie dient ongetwijfeld als "intern" beschouwd worden, daar deze informatie niet beschikbaar is voor buitenstaanders.

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de opgevraagde informatie te beschouwen is als dergelijke '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 verslagen en actiefiches bevatten interne informatie alsook bepaalde ideeën, voorstellen en inschattingen over de impact van een fusie op de burger, de administratie, het bestuur zelf,... Dergelijke informatie is zeker het voorwerp van de vermelde 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 besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen.

Voormelde uitzonderingsgronden vertonen een relatief aspect waarbij het belang van de openbaarheid dient te worden afgewogen aan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang. De memorie van toelichting stelt 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).

De beroepsinstantie acht in casu geen hoger openbaar belang van toepassing dat de openbaarmaking van de gevraagde informatie zou rechtvaardigen. Het belang dat verzoeker aangrijpt om als burger zicht te krijgen op de voortgang en sleutelkwesies van de fusieonderhandelingen weegt naar het oordeel van de beroepsinstantie niet op tegen het maatschappelijke belang waarbij de gemeente Borsbeek en de stad Antwerpen in alle sereniteit en objectiviteit het complexe voorbereidende onderzoek naar een eventuele fusie moeten kunnen voeren en waarbij het politieke bestuursniveau zich vertrouwelijk moet kunnen voorbereiden op de fusiegespreken en de voorafgaande standpuntbepalingen omtrent het fusieproject.

Het beroepschrift dient bijgevolg als **ongegrond** te worden beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 12 februari 2023 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing vanwege de gemeente Borsbeek d.d. 8 februari 2023 is ontvankelijk doch ongegrond.

Brussel, 8 maart 2023

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter