

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/2023/245

### **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**

Met zijn verzoek van 14 augustus 2023, bezorgd aan het gemeentebestuur van Borsbeek op 18 augustus 2023, vraagt ■■■, hierna de verzoeker, om hem, aangaande de gesprekken met de Stad Antwerpen en zijn mandatarissen over een mogelijke fusie met de gemeente Borsbeek, de volgende stukken te bezorgen: alle verslagen van de vergaderingen van de dertien werkbanken, de stuurgroep en het kernteam, evenals de facturen van IDEA Consult aan Borsbeek, de verslagen van de vergaderingen tussen de gemeente Borsbeek en IDEA Consult en een overzicht van alle werkzaamheden die door medewerkers van de stad Antwerpen werden uitgevoerd vanaf 1 januari 2023 in Borsbeek en alle correspondentie hierrond.

Op 11 september 2023 deelt het gemeentebestuur van Borsbeek, hierna het bestuur, aan de verzoeker mee dat behalve, het verslag van de stuurgroep van 7 februari 2023, 21 maart 2023 en 20 juni 2023 en het overzicht van de ontvangen facturen van IDEA Consult, die hem ook worden bezorgd, de gevraagde documenten niet bestaan.

Op 16 september 2023 dient verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen de beslissing van het bestuur omdat de andere gevraagde documenten ontbreken. Dit beroep werd bij de beroepsinstantie geregistreerd op 18 september 2023.

Op 18 oktober 2023 werd, in toepassing van artikel II.50, §1, tweede lid van het Bestuursdecreet, de beslissingstermijn door de beroepsinstantie verlengd van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen.

## Ontvankelijkheid van het beroep

De beslissing van het bestuur dateert van 11 september 2023 en maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep d.d. 16 september 2023 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*

Het bestuur heeft, bij brief van 11 september 2023, aan de verzoeker enkele van de gevraagde documenten bezorgd, met name het verslag van de stuurgroep van 7 februari 2023, 21 maart 2023 en 20 juni 2023, en het overzicht van de ontvangen facturen van IDEA Consult. De andere documenten vermeld in het openbaarheidsverzoek, bestaan niet volgens het antwoord van het bestuur.

### *2. Inhoud van het beroepschrift*

Verzoeker tekent beroep aan tegen de voormelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing van het bestuur en motiveert dit als volgt:

*“Het kan niet zijn dat er in een dergelijke belangrijke aangelegenheid, nl. een mogelijke fusie tussen een stad en een gemeente, geen dossier is:*

- Ofwel vertelt men niet de waarheid en houdt men de stukken achter;*
- Ofwel is het hele fusieverhaal tot op heden gebouwd op drijfzand en bestaat alles maar uit mondelingen akkoorden, die achteraf dan niets waard blijken.*

*Waarom zou ik die stukken niet krijgen, wat is vertrouwelijk en wat niet, wie bepaalt dit?”*

### *3. Inhoud van het standpunt van het bestuur*

Bij brief van 2 oktober 2023 laat het bestuur aan de beroepsinstantie het volgende weten:

Aangaande de gesprekken met de stad Antwerpen en zijn mandatarissen over een mogelijke fusie met de gemeente Borsbeek:

■ vroeg in zijn aanvraag openbaarheid bestuur enkel naar de gesprekken van de stad Antwerpen en zijn mandatarissen over een mogelijke fusie met de gemeente Borsbeek. ■ lijkt zich niet bewust te zijn van de tweedeling tussen administratie en politiek binnen een lokaal bestuur. De administratie heeft noch vat

*op, noch verslagen van de gesprekken die plaatsvinden tussen de politiek van de gemeente Borsbeek en de stad Antwerpen.*

*De enige politieke beslissingen waarover enige zekerheid bestaat werden door de politiek mondeling aan de administratie meegedeeld en zo mee opgenomen in de informatiebrochure die opgemaakt werd naar aanleiding van de volksraadpleging van 24 september 2023. Deze brochure wordt toegevoegd als bijlage. Alle mogelijke informatie die op dit moment voor openbaarheid vatbaar zou zijn is aldus reeds openbaar gemaakt. Deze brochure werd overeenkomstig art. 316 DLB minstens 30 dagen voor de volksraadpleging in elke brievenbus in Borsbeek gedeponereerd en is vandaag nog altijd terug te vinden op <https://borsbeekfusie.be/volksraadpleging-brochure/>.”*

Betreffende de verslagen van de vergaderingen van de dertien werkbanken, de stuurgroep en het kernteam:

*“Het klopt dat de +/-1200 acties onderverdeeld zijn in zogenaamde werkbanken. Elke werkbank wordt getrokken door gespecialiseerde werknemers van beide besturen. Zoals ook uitgelegd in onze reactie bij het beroep OVB/2023/054 hangt achter elk van de deze acties een individuele actiefiche waarin de voortgang met betrekking tot het onderzoek naar die specifieke actie wordt opgetekend. Dit alles zit gebundeld in een online gedeeld excelbestand tussen beide besturen. Aangezien [REDACTED] sinds zijn kennisname van het beroep OVB/2023/054 uitdrukkelijk op de hoogte is van deze werkwijze en hij bij zijn aanvraag openbaarheid bestuur van 18 augustus 2023 vraagt naar verslagen van de dertien werkbanken, ging het bestuur er van uit dat hij doelt op overkoepelende vergaderverslagen per werkbank. Zoals aangegeven in onze gedeeltelijke weigeringsbeslissing van 11 september 2023 bestaan deze niet. Er bestaan enkel de individuele actiefiches per actiepunt, maar zoals u ook aangaf in uw eerdere beslissing inzake het beroep OVB/2023/054 vallen deze documenten onder de uitzonderingsgronden van artt. 11.33, 2°, 11.35, 5° en 11.33,3° Bestuursdecreet. Zolang de definitieve fusiebeslissing d.d. 18 december 2023 niet genomen is en er nog steeds heel wat punten niet finaal zijn afgeklopt, zowel op administratief als politiek niveau, blijft de sereniteit van de onderhandelingen en voorbereidingen primeren op de openbaarheid van deze documenten.*

*Het is effectief zo dat er geen verslagen bestaan van het kernteam. Deze vergaderingen dienden louter ter voorbereiding van de stuurgroep.”*

#### 4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie stelt vast dat het huidige beroep aansluit bij het beroep van verzoeker van 12 februari 2023 dat leidde tot de beslissing van de beroepsinstantie van 8 maart 2023 (dossier OVB/2023/054), waarbij de ongegrondheid van het beroep werd vastgesteld.

De beroepsinstantie wijst erop dat in de huidige situatie de fusieprocedure niet is gewijzigd in vergelijking met de omstandigheden vermeld in haar beslissing van 8 maart 2023. In het kader van de mogelijke fusie van de stad Antwerpen met de gemeente Borsbeek geldt dat, zolang er geen gezamenlijk voorstel tot samenvoeging, dit is de feitelijke definitieve beslissing, is genomen door de gemeenteraden van de betrokken gemeenten, hier Antwerpen en Borsbeek, de betrokken besturen in de voorbereidende fase van de fusie zitten. In dit geval wordt de bespreking en de stemming over de definitieve beslissing voorzien op de gemeenteraad van 18 december 2023.

Wat betreft de verslaggeving van de werkgroepen, waarvan de verzoeker de openbaarheid vraagt, verwijst de beroepsinstantie naar de motivering in haar eerdere beslissing van 8 maart 2023. In dit besluit werd over die verslaggeving het volgende vastgesteld:

“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.”

De beroepsinstantie oordeelt dat ook in dit beroepsdossier, voor wat betreft de verslaggeving van de werkgroepen, de uitzonderingsgronden uit het artikel II.33, 3° en uit het artikel II.35, 5° Bestuursdecreet moeten worden toegepast. De motivering in de beslissing van de beroepsinstantie van 8 maart 2023 (dossier OVB/2023/054) over de toepassing van de voormelde artikelen uit het Bestuursdecreet wordt hierbij als integraal hernomen beschouwd.

Bijkomend stelt de beroepsinstantie vast, dat volgens informatie die wordt meegedeeld door het bestuur, er geen verslagen bestaan van het kernteam en dat het bestuur niet in het bezit is van verslagen van vergaderingen tussen de gemeente Borsbeek en IDEA Consult

Op basis van het voorgaande, kan de beroepsinstantie enkel maar vaststellen dat het bestuur aan de beroepsinstantie uitdrukkelijk heeft aangegeven dat die door de verzoeker opgevraagde documenten onbestaand zijn.

In het 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 maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd wordt op een drager.

In casu wordt door de beroepsinstantie vastgesteld dat het bestuur niet in het bezit is van de door de verzoeker opgevraagde documenten (verslagen van het kernteam en van de vergaderingen tussen de gemeente Borsbeek en IDEA Consult), omdat deze onbestaande zijn. Daar kan uiteraard geen afschrift van verleend worden.

Wat betreft het door de verzoeker gevraagde overzicht van alle werkzaamheden die door medewerkers van de stad Antwerpen werden uitgevoerd vanaf 1 januari 2023 in Borsbeek en alle correspondentie hierover, meldt het bestuur aan de verzoeker in haar beslissing van 11 september 2023 dat het overzicht niet bestaat en dat de vraag over de correspondentie onredelijk is.

Voor het gevraagde overzicht van alle werkzaamheden die door medewerkers van de stad Antwerpen werden uitgevoerd vanaf 1 januari 2023 in Borsbeek, betreft het hier dus een onbestaand document. In het 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 maar uitgeoefend worden voor zover het gaat om informatie die gematerialiseerd wordt op een drager.

In casu wordt door de beroepsinstantie vastgesteld dat het bestuur niet in het bezit is van het door verzoeker opgevraagde document (overzicht van alle werkzaamheden die door medewerkers van de stad Antwerpen werden uitgevoerd vanaf 1 januari 2023 in Borsbeek), omdat dit onbestaande is. Daar kan uiteraard geen afschrift van verleend worden.

De beroepsinstantie merkt hierover voorts nog op dat het bestuur in toepassing van het artikel 31 van het Bestuursdecreet tevens niet verplicht kan worden om het gevraagde overzicht te maken.

Het artikel 31 van het Bestuursdecreet bepaalt in dat verband:

*“De verplichting, vermeld in het eerste lid, brengt niet de verplichting mee om het gevraagde bestuursdocument te verwerken of te analyseren.”*

Het door verzoeker ingestelde beroep moet bijgevolg, voor wat betreft het gevraagde overzicht van alle werkzaamheden die door medewerkers van de stad Antwerpen werden uitgevoerd vanaf 1 januari 2023 in Borsbeek, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, als **ongegrond** worden beschouwd.

De vraag over de correspondentie met betrekking tot alle werkzaamheden die door medewerkers van de stad Antwerpen werden uitgevoerd vanaf 1 januari 2023 in Borsbeek, wordt door het bestuur als onredelijk beschouwd.

Het artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet bepaalt over een kennelijk onredelijke aanvraag:

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

*1° als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de betrokken instantie tot herformulering van de eerste aanvraag als vermeld in artikel II.42.”*

De beroepsinstantie stelt vast dat de verzoeker geen verzoek tot herformulering heeft ontvangen zoals voorzien in het artikel II.33, 1° van het Bestuursdecreet, maar is van oordeel dat het verzuim om met de aanvrager in dialoog te treden, in dit geval geen sanctie moet opleveren. De afwezigheid van een dergelijk verzoek tot herformulering van de aanvraag is immers geen reden voor de beroepsinstantie om het beroep in te willigen en de openbaarmaking waartegen een uitzonderingsgrond zich verzet, zondermeer te bevelen.

De facultatieve uitzonderingsgrond uit voornoemd artikel werd in het leven geroepen om te beletten dat de openbaarheid onwerkbaar wordt. De aanvragen die erop gericht zijn of die tot gevolg kunnen hebben dat de goede werking van de administratie wordt verhinderd, kunnen als kennelijk onredelijk worden beschouwd. De openbaarheid van bestuursdocumenten is een fundamenteel recht dat in de Belgische rechtsorde door artikel 32 van de Grondwet wordt gewaarborgd. Openbaarheid is de regel, beslotenheid de formeel te motiveren uitzondering. Dit recht tot openbaarheid houdt een positieve verplichting in voor de openbare besturen waaraan ze moeten voldoen. De diensten moeten zich zo weten te organiseren dat aan de verplichting tot openbaarmaking kan worden voldaan. Een weigering tot openbaarmaking van bestuursdocumenten moet evenwel concreet worden verantwoord. De overheid moet bij de beoordeling van de kennelijke onredelijkheid een reële belangenafweging maken, die moet blijken uit de formele motivering van de weigeringsbeslissing (RvS nr. 227.394 van 15 mei 2014).

In casu verduidelijkt het bestuur op geen enkele wijze, noch aan verzoeker, noch aan de beroepsinstantie, op welke wijze dan ook, in welk opzicht de dagelijkse werking van het bestuur dreigt te worden verhinderd door dit onderdeel van het betreffende openbaarheidsverzoek. De beroepsinstantie heeft geen enkel zicht op de hoeveelheid aan documenten die dit onderdeel van het openbaarheidsverzoek betreffen, evenmin op de inhoud ervan.

Bij gebrek aan informatie in dat verband vanuit het bestuur (aangaande de eventuele onredelijkheid), kan de beroepsinstantie dan ook onmogelijk de redenering op dat vlak vanwege het bestuur volgen.

Gelet op het feit dat de beroepsinstantie ook geen kennis heeft van de inhoud van de opgevraagde communicatie, kan de beroepsinstantie niet anders dat principieel te oordelen dat dit onderdeel van het ingediende beroep dan ook als **gegrond** moet worden beschouwd, onder voorbehoud van de eventuele

toepassing van decretale uitzonderingsgronden of een concrete verduidelijking van de door het bestuur ingeroepen onredelijkheid voor dit deel van het openbaarheidsverzoek.

Na beraadslaging,

### **BESLUIT:**

Het beroepschrift van ■ van 16 september 2023 tegen de beslissing van het gemeentebestuur van Borsbeek van 11 september 2023, wordt als ontvankelijk en deels ongegrond en deels gegrond beschouwd, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden.

Bijgevolg dient het gemeentebestuur van Borsbeek, onder voorbehoud van de eventuele toepassing van decretaal bepaalde uitzonderingsgronden, aan verzoeker een afschrift te bezorgen van de door de verzoeker gevraagde correspondentie betreffende alle werkzaamheden die door medewerkers van de stad Antwerpen werden uitgevoerd vanaf 1 januari 2023 in Borsbeek.

#### **Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten**

*In zoverre dit beroep gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om de gevraagde bestuursdocumenten te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (zie artikel II.44, §3, van het Bestuursdecreet).*

Brussel, 19 oktober 2023

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX  
Voorzitter