

Rapport

Datum: 31 december 2017
Van: Lies Van den Steen
Voor: Kenniscentrum Vlaamse Centrumsteden

Openbaarheid van bestuur en inzagerecht van raadsleden in de Vlaamse centrumsteden *De regelgeving in de praktijk*

Inhoudsopgave

1	ONDERZOEKSOPZET	4
1.1	AANLEIDING/PROBLEEMSTELLING	4
1.2	DOELSTELLINGEN	4
1.3	REIKWIJDE	4
1.4	FOCUS EN CENTRALE VRAAGSTELLING	4
1.5	ONDERZOEKSMETHODOLOGIE	4
2	OPENBAARHEID VAN BESTUUR: HET DECREET IN DE PRAKTIJK	5
2.1	DE PRAKTIJK VANDAAG	5
2.2	DE ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE	11
2.3	WERKLAST	12
2.4	IMPACT OP DE BESLUITVORMING	14
3	INZAGERECHT VAN RAADSLEDEN	15
3.1	DE PRAKTIJK VANDAAG	15
3.2	DE ADMINISTRATIEVE ORGANISATIE	17
3.3	IMPACT OP DE BESLUITVORMING	18
4	VASTSTELLINGEN	19
5	AANBEVELINGEN	20
5.1	ALGEMEEN	20
5.2	AANBEVELINGEN VOOR DE CENTRUMSTEDEN	21
5.3	AANBEVELINGEN VOOR HET NIEUW DECREET LOKAAL BESTUUR	21
5.4	AANBEVELINGEN VOOR DECREET OPENBAARHEID VAN BESTUUR	22
6	ALGEMENE CONCLUSIE	24
	ANNEX I: RESULTATEN VAN DE ANALYSE UITSPRAKEN BEROEPSINSTANTIE	25
6.1	UITSPRAKEN - ALGEMEEN	25
6.2	UITSPRAKEN PER UITZONDERINGSGROND	28
6.3	CONCLUSIES	32
7	BIJLAGEN	33

7.1	BLANCO ENQUÊTE	33
7.2	BLANCO INTERVIEW	37
7.3	LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN	39
7.4	CONTACTPERSONEN OPENBAARHEID VAN BESTUUR	39
7.5	CONTACTPERSONEN INZAGERECHT RAADSLEDEN	40

1 Onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding/probleemstelling

Open data, openbaarheid van bestuur, informatie delen enzovoort zijn praktijken die de laatste jaren meer en meer aan belang winnen in onze samenleving. De overheid heeft hier veelvuldig mee te maken en wordt geacht een voorbeeldfunctie op te nemen. Waar het algemeen principe van openbaarheid (openbaarheid van bestuur voor de burger en inzagerecht voor de raadsleden) positief is om de transparantie naar de burger en politici te realiseren, komen de centrumsteden hierdoor in een spanningsveld. Het evenwicht bereiken tussen openbaarheid en geheimhouding is bijzonder delicaat. Immers zodra bestuursdocumenten in de openbaarheid worden gebracht, is het voor beleidsmakers - zeker in gevoelige dossiers - quasi onmogelijk om in alle sereniteit alle opties af te wegen en de beste beslissing in het algemeen belang te nemen.

1.2 Doelstellingen

De doelstelling van dit onderzoek is om in beeld te brengen wat het decreet en de wet openbaarheid en het inzagerecht van raadsleden binnen de publieke administraties teweeg heeft gebracht op de besluitvorming en notulering. Op basis van deze vaststellingen worden aanbevelingen geformuleerd voor de centrumsteden, het decreet openbaarheid van bestuur en het nieuwe decreet lokaal bestuur.

1.3 Reikwijdte

Het onderzoek werd uitgevoerd bij de dertien centrumsteden. Het onderzoek liep van juli 2016 tot en met december 2016. Cijfers van de centrumsteden zijn gebaseerd op het jaar 2015. De analyse van de uitspraken van de beroepsinstantie betreffen het jaar 2016.

1.4 Focus en centrale vraagstelling

Het onderzoek werd opgedeeld in twee centrale vragen:

1. Wat zijn de effecten van de passieve openbaarheid op de werking van de stad?
2. Wat zijn de effecten van het inzagerecht van raadsleden op de werking van de stad?

Elke vraag wordt beantwoord aan de hand van drie subvragen:

1. Hoe werkt de uitvoering van de openbaarheid van bestuursdocumenten en het inzagerecht van raadsleden in de praktijk?
2. Wat is de impact/zijn de effecten op de administratieve processen?
3. Wat is de impact/zijn de effecten op de politieke besluitvorming?

1.5 Onderzoeksmethodologie

Voor het onderzoek werden volgende analyses uitgevoerd:

1. Enquête bij de 13 centrumsteden (kwantitatief)
2. Diepte-interview van de 13 secretarissen en/of medewerkers (kwalitatief)
3. Analyse van de uitspraken van de beroepsinstantie 2016 (kwalitatief/kwantitatief)

Voor dit onderzoek werd een kerngroep opgericht om de scope van het onderzoek te bepalen, en de opvolging te begeleiden. Deze kerngroep bestond uit: Linda Boudry (directeur Kenniscentrum), Marian Verbeek (stafmedewerker VVSG – gemeentelijke werking) en Lies Van den Steen (adviseur stadssecretaris stad Antwerpen – en uitvoerder van het onderzoek in opdracht van het Kenniscentrum). De kerngroep kwam eenmaal samen voor het uitwerken van de opdracht, en tweemaal ter voorbereiding van een stuurgroep.

Er werd een stuurgroep opgericht met vertegenwoordiging uit alle 13 centrumsteden (specialisten openbaarheid van bestuur en inzagerecht). De stuurgroep kwam drie maal samen om de drie fasen in het onderzoek te bespreken:

1. Bespreken van de resultaten van de enquête;
2. Bespreken van de resultaten van het interview;
3. Bespreken van het ontwerprapport.

Op basis van de reeds geformuleerde vragen door de centrumsteden in het verleden en reeds uitgevoerd onderzoek, werd een enquête opgesteld. In deze enquête werd gepolst naar een algemene stand van zaken betreffende:

1. de praktijk rond openbaarheid van bestuur en
2. inzagerecht van raadsleden.

De resultaten van de enquête dienden als basis voor het interview.

Op de eerste vergadering van de stuurgroep werden de resultaten van de enquête besproken en werden voorstellen tot vragen voor het interview geformuleerd. Enerzijds na analyse van de kwalitatieve gegevens van de centrumsteden, anderzijds op basis van bijkomend geformuleerde vragen door de centrumsteden zelf (kwesties die ze graag van elkaar geweten hadden).

Op de tweede vergadering van de stuurgroep werden de resultaten van de 13 interviews besproken.

Op basis van een eerste analyse werden bevindingen, aanbevelingen en conclusies geformuleerd:

1. aanbevelingen voor het decreet lokaal bestuur,
2. aanbevelingen voor het decreet openbaarheid van bestuur,
3. aanbevelingen naar de eigen werking van de centrumsteden.

Op de derde vergadering van de stuurgroep werd het ontwerprapport besproken. Enkele aanbevelingen werden geformuleerd, die verwerkt werden in het finale rapport.

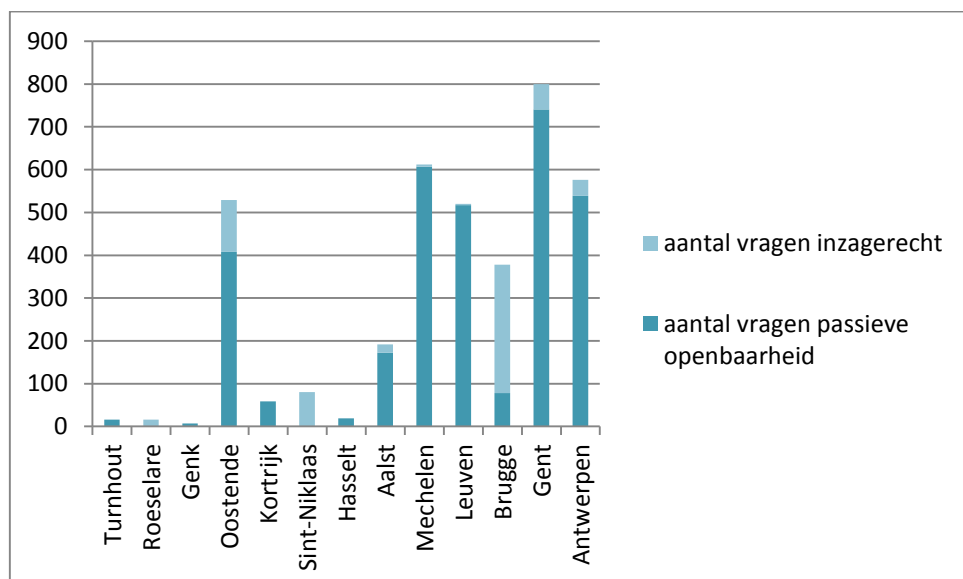
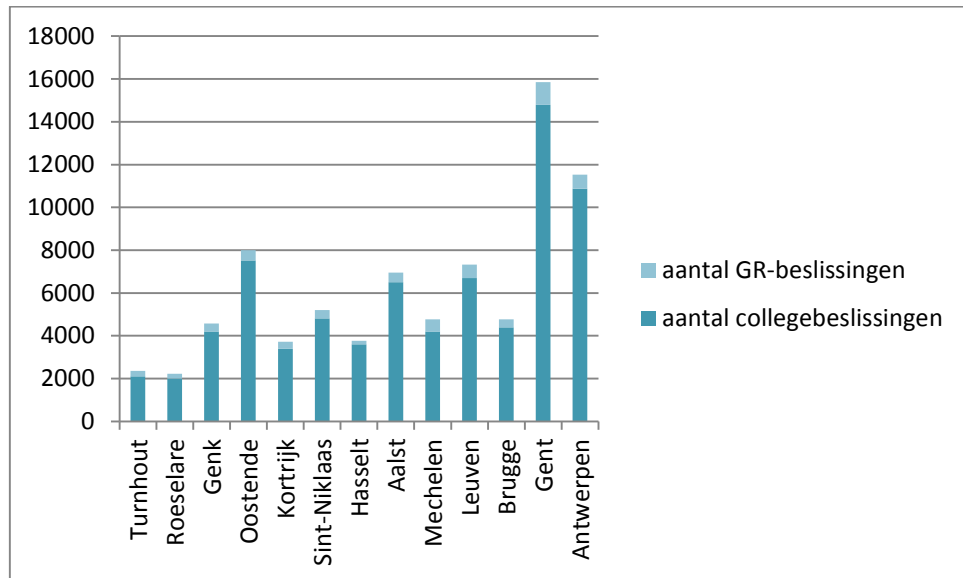
2 Openbaarheid van bestuur: het decreet in de praktijk

2.1 De praktijk vandaag

2.1.1 Cijfers

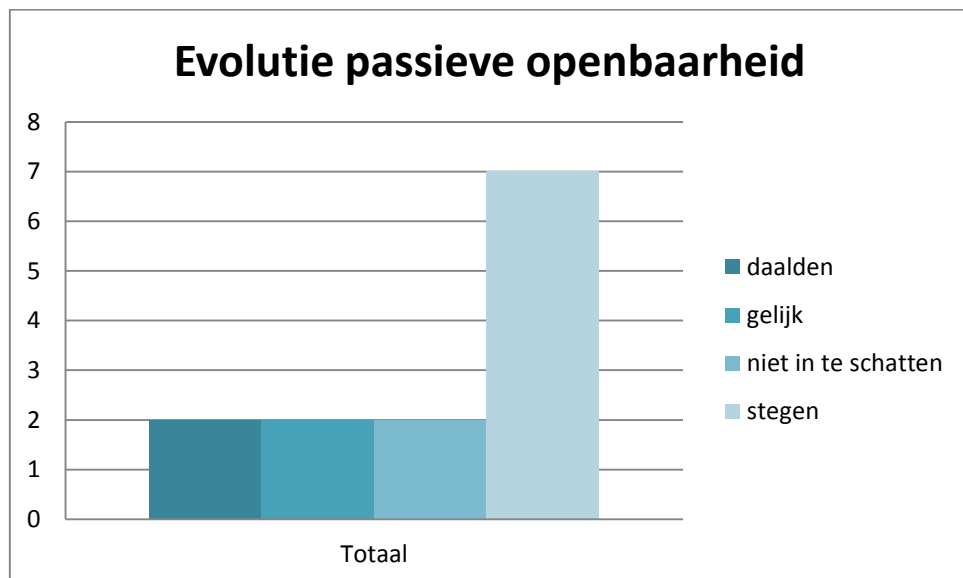
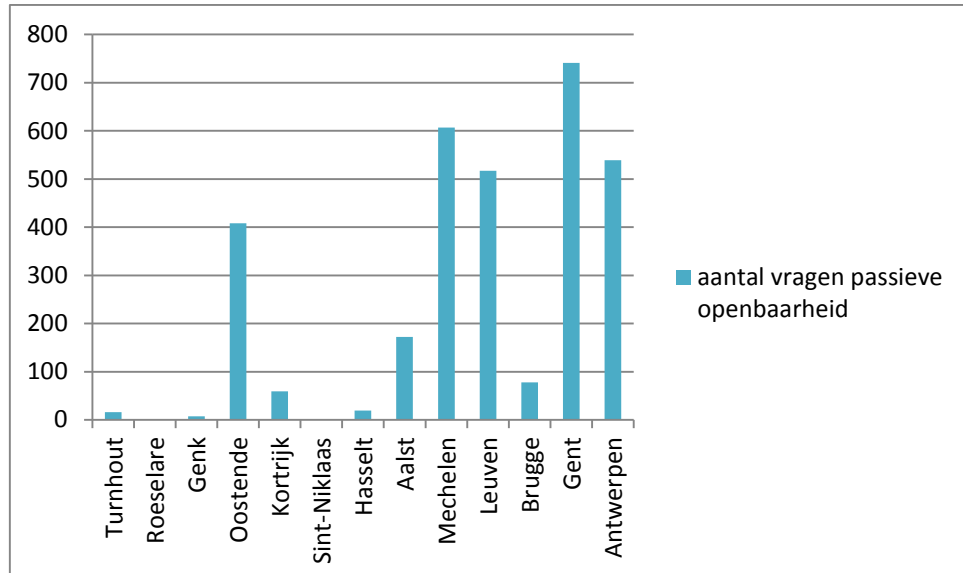
De praktijk met betrekking tot de uitvoering van het decreet openbaarheid van bestuursdocumenten is verschillend per centrumstad; dit heeft onder andere te maken met de

schaal (de kleinste stad, Turnhout, telt 43.460 inwoners, tegenover de grootste stad, Antwerpen, 518.368 inwoners). Dit reflecteert zich in het aantal beslissingen dat wordt genomen, en het aantal vragen in het kader van de openbaarheid van bestuursdocumenten.



Globaal gezien ontvangen de steden veel meer vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur dan inzagevragen van raadsleden. Het aantal vragen varieert sterk per stad. Gent, Antwerpen, Leuven, Mechelen en Oostende ontvingen in 2015 de meeste vragen. De hoeveelheid vragen is niet steeds recht evenredig met het aantal beslissingen dat genomen worden. Dit valt te verklaren door de werkwijzen die steden hebben om meer of minder in de actieve openbaarheid te brengen, wel of niet te registreren. Globaal gezien kan je wel stellen dat de grotere steden, meer vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur behandelen, dan kleinere steden. De steden

(7 van de 13) geven aan dat de vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur de laatste jaren stegen.



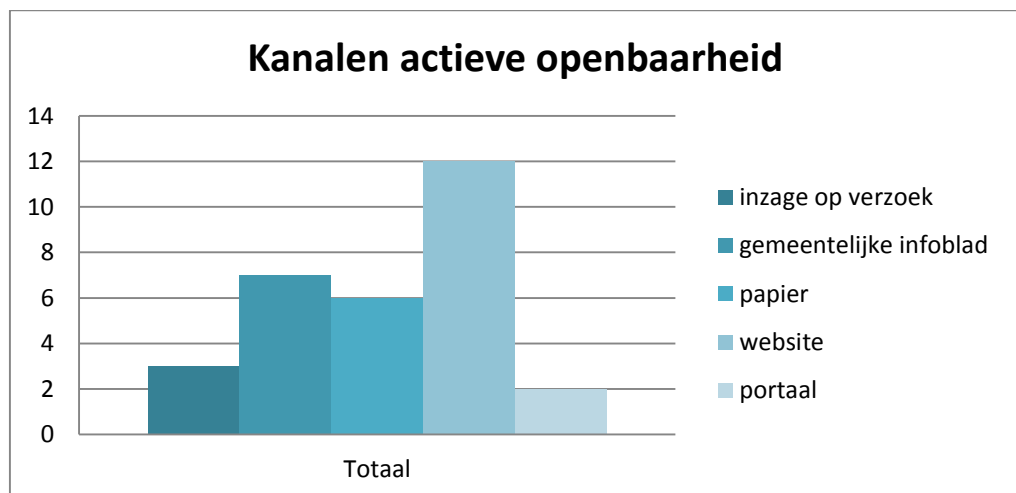
Welke stukken er nu onder de openbaarheid van bestuursdocumenten vallen, wordt erg ruim gedefinieerd. Het decreet betreffende de openbaarmaking van bestuursdocumenten, beschrijft dit als volgt: “*bestuursdocument: de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt;*”, één van de eerste uitzonderingsgronden (11,2°) stelt dat als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn, de openbaarheid hiervan geweigerd kan worden. Uit dit onderzoek is gebleken dat het niet altijd duidelijk is wanneer een document nu definitief een bestuursdocument is, en de status ‘af’ heeft. De steden hanteren volgende regel om een bestuursdocument als ‘af’ te beschouwen:

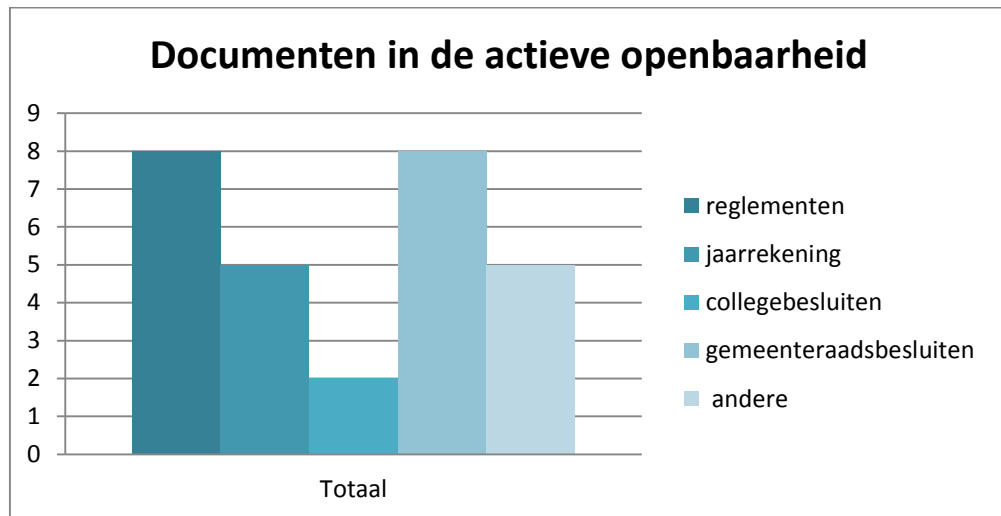
- Indien het werd goedgekeurd door het college of de gemeenteraad (5/13)
- Van zodra het bevoegde orgaan beslist heeft (dit hoeft niet per se het college te zijn, dat kan ook de gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar zijn of een ander bevoegd beleidsorgaan zoals de burgemeester, ...) (3/13)
- Als het document bepalend is voor het dossier (vnl. deel uitmaakt van een beslissing of de motivatie er van) (4/13)
- Ad hoc bepalen (1/13)

Wanneer een document nu precies af is, blijft een ‘grijze zone’. Men is hier heel voorzichtig, omdat de impact van het openbaar maken van een stuk dat onaf is (adviezen, ontwerpbesluiten, enz.) bijzonder groot wordt geacht. Voorts wordt ook aangegeven dat men vindt dat de openbaarheid niet te vroeg mag spelen. Indien dit wel gebeurt, doorkruist dit de politieke besluitvorming van de representatieve democratische beslissingsorganen en is het in een aantal gevallen soms erg moeilijk om nog tot een beslissing te komen met het oog op het algemeen belang.

2.1.2 Actieve openbaarheid

De meeste steden (11 van de 13) geven aan meer actief openbaar te maken, dan bijvoorbeeld het gemeentedecreet en andere decreten bepalen. Er worden verschillende kanalen gebruikt om deze zaken actief tot bij de burger te brengen.





Wat er wel dan niet actief in de openbaarheid gebracht wordt, hangt af van verschillende zaken. In het algemeen kan gesteld worden dat er vooral vanuit een pragmatiek gehandeld wordt: *‘we vinden dat dit belangrijk is voor iedereen’*, zonder dat er echt een checklist bestaat, of een duidelijke strategie.

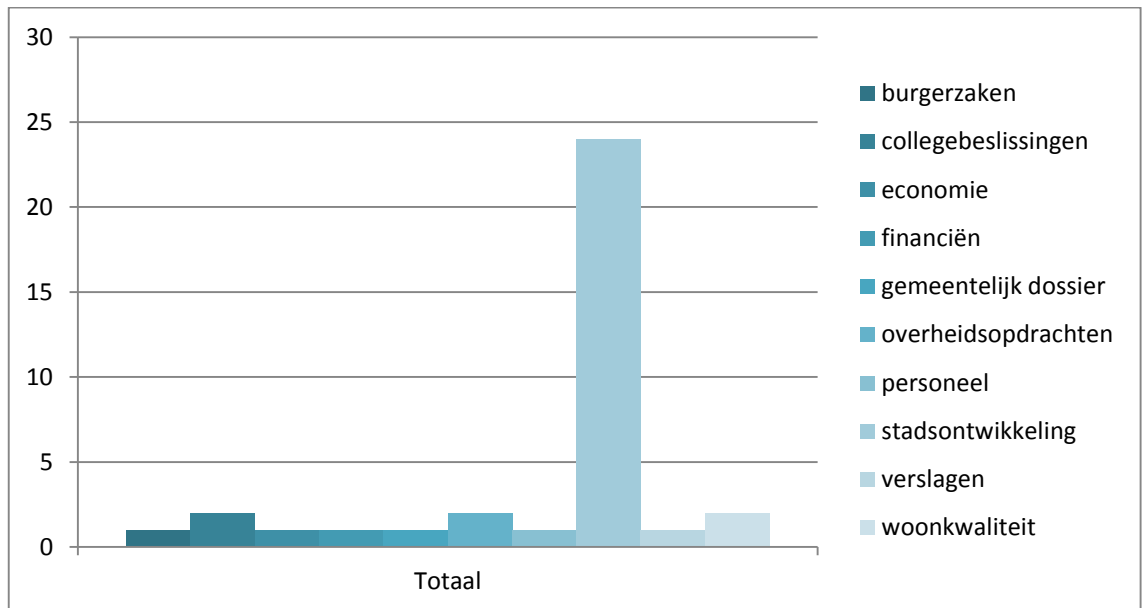
Sommige documenten worden niet in de actieve openbaarheid gebracht omwille van technische of administratieve redenen. Soms kruipt er veel werk in de screening, digitalisering, ontsluiting van documenten waardoor ze niet actief openbaar gemaakt worden. Hoewel het decreet actieve openbaarmaking perfect zou toelaten.

De vijf voornaamste redenen waarom iets actief in de openbaarheid gebracht wordt, zijn:

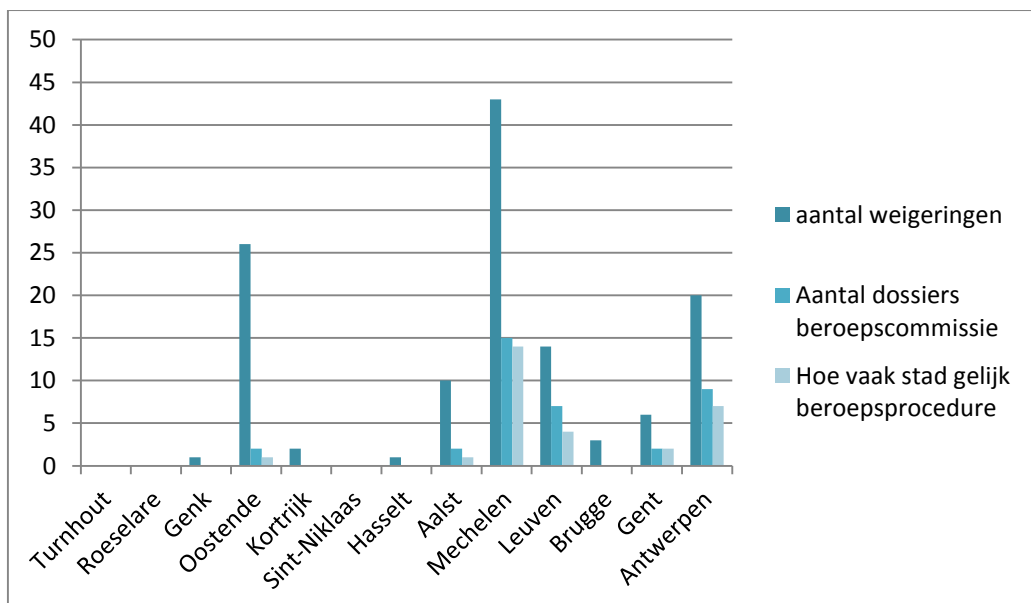
1. Relevantie voor alle burgers;
2. Wettelijke verplichtingen (agenda, notulen gemeenteraad, ...);
3. Veelvuldige vraag naar bepaalde documenten;
4. Communicatiewaarde (pers);
5. Weinig werk om iets te ‘screenen’.

2.1.3 Passieve openbaarheid

In het kader van de passieve openbaarheid geven de centrumsteden aan dat de aanvragen over verschillende soorten documenten gaan. Het merendeel echter betreft zaken i.v.m. het openbaar domein (vergunningen, plannen, RUP’s, MER’s, ...). Meestal worden vragen gesteld in het kader van een heel concreet dossier. Dit verklaart waarom sommige centrumsteden proportioneel gezien plots meer vragen krijgen, ten opzichte van andere centrumsteden of andere jaren.



Een grote meerderheid van de vragen in het kader van passieve openbaarheid wordt goedgekeurd of deels goedgekeurd. Het valt op dat een stijging van het aantal vragen in het kader van de openbaarheid niet gelijk oploopt met een stijging van het aantal weigeringen. Weigeringen komen vaak voor in hetzelfde dossier. Een ‘belangrijk’ dossier veroorzaakt vaak een ‘uitschieter’ wat de weigeringen betreft. In het geval van een weigering gaat zeker niet iedereen naar de beroepsinstantie. Indien een aanvrager dan toch beroep indient tegen de weigeringsbeslissing bij de beroepsinstantie krijgen de centrumsteden in een merendeel van de gevallen gelijk.



Wat betreft de aanvragers zelf is dit duidelijk gevarieerd; van advocaten en belangengroepen tot burgers en studenten. In studentensteden ligt het aantal aanvragen van studenten beduidend hoger en vormen ze soms zelfs de grootste groep aanvragers. De professionele spelers (o.a. advocaten) zijn erg vertrouwd met het decreet en kennen het vaak beter (zowel de regels als de rechtspraak)

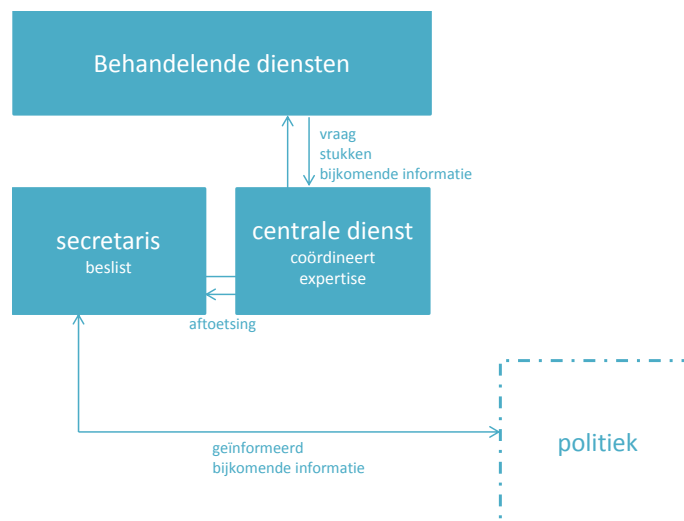
dan de stedelijke administraties. Wat als problematisch wordt ervaren zijn de zogenaamde ‘veelvragers’ (mensen die systematisch of over dezelfde/gelijkaardige dossiers meerdere vragen stellen). Veelvragers komen in het algemeen niet veel voor, maar worden wel als problematisch ervaren indien ze er zijn omdat ze de administratieve werking belasten. Het decreet voorziet geen middelen voor de overheid om hier het hoofd aan te bieden, wat toch als lacune wordt ervaren.

De occasionele burger is iets minder op de hoogte van het decreet en de specifieke regels, maar weet over het algemeen wel dat er ‘een recht’ bestaat dat hem/haar toegang geeft tot bestuursdocumenten. Indien de stad een uitgesproken communicatie voert rond het decreet, verwijzen burgers in hun aanvraag specifiek naar het decreet.

2.2 De administratieve organisatie

2.2.1 Flow

Het decreet wijst de bevoegdheid voor het behandelen van vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur aan de stadssecretaris toe. Voor meer dan de helft van de centrumsteden wordt dit in de praktijk door zowel de secretaris als een medewerker van een centrale dienst (communicatiedienst, ondersteunende dienst aan de secretaris of juridische dienst) opgenomen. Stukken en advies worden opgevraagd bij de behandelende diensten, en de centrale dienst verzorgt daarna zelf het antwoord aan de aanvrager.



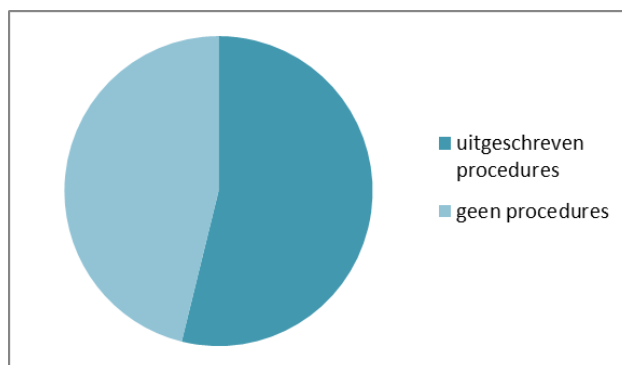
In de meeste besturen beslist de secretaris finaal. Men is er zich wel van bewust dat de realiteit kan afwijken van de bestaande procedures. Op de diensten worden vaak zaken meegegeven, zonder dat dit geregistreerd wordt. Men is zich er niet steeds bewust van dat men een aanvraag in het kader van de openbaarheid van bestuur aan het behandelen is. Dit wordt niet als problematisch gezien, zolang de burger maar geholpen is. Slechts enkele besturen geven aan dat dit niet gangbaar is. Vaak is dit het gevolg van intensieve communicatie en opleiding naar de diensten toe rond openbaarheid van bestuur.

Globaal genomen kan men spreken over twee werkwijzen: (1) gecentraliseerd bij de stadssecretaris of een specifiek aangeduide dienst, (2) meer verspreid op de diensten, al dan niet

via een formele delegatie. De bevoegdheid wordt in dat laatste geval gedelegeerd aan leidinggevenden van andere diensten, omwille van de techniciteit en veelheid aan vragen (stedenbouw, financiën), of omwille van het feit dat er principebeslissingen bestaan rond de openbaarheid van bepaalde documenten.

De meeste centrumsteden geven aan dat het college geïnformeerd wordt over de vragen die gesteld worden, zodat ook zij weten in welke informatie de burger geïnteresseerd is. De secretarissen geven wel allemaal aan dat het gaat over informeren (eventueel toetsen naar de gevoeligheden), en dat het geen goedkeuring van de politiek betreft. De beslissing ligt altijd bij de administratie en hoewel dit spanning kan opleveren tussen de secretaris en het college, kan geen enkele secretaris zich herinneren dat de politiek hen hier ooit niet in erkend heeft.

Ook de graad waarop de stad zich organiseert rond de openbaarheid van bestuur hangt sterk af van het aantal vragen en bewuste keuzes die de stad hierrond gemaakt heeft. Meer dan de helft van de steden heeft uitgeschreven procedures voor het behandelen van een openbaarheidsvraag.



Artikel 17§3 van het decreet stelt dat indien een vraag tot openbaarheid gesteld wordt, maar de gemeente niet in het bezit is van dit document, ze de aanvrager moet doorverwijzen naar de instantie waarvan men vermoedt dat ze wel in het bezit is van het document.

Nu gebeurt het dat de gemeente documenten in haar bezit heeft, hoewel ze niet de auteur of opdrachtgever van dat document is. Hier vinden de meesten het veel moeilijker om het document dan toch te bezorgen. Sommige besturen vinden het niet aan hen om de documenten van een andere overheid te bezorgen. In enkele gevallen heeft dit al tot spanningen geleid met andere overheden. Andere besturen vinden het iets gemakkelijker om dergelijke documenten te bezorgen als ze er formeel van in het bezit zijn (als het bijvoorbeeld onderdeel van een beslissing is).

2.3 Werklast

De werklast varieert van dossier tot dossier en fluctueert over periodes. Alle 13 centrumsteden geven aan dat de feitelijke last moeilijk in te schatten is. Op de centrale diensten hebben ze hier nog wel een zicht op. Maar het valt erg moeilijk te zeggen hoeveel tijd de behandelende diensten, die vaak het meeste werk hebben in het samenstellen van het dossier, er aan besteden.

Om de uitvoering van het decreet werkbaar te houden enerzijds, en de werklast tot een minimum te beperken anderzijds, geven de centrumsteden aan om:

- te bekijken of men in de toekomst nog meer zaken actief openbaar kan maken (hoewel men niet steeds mogelijkheid hiertoe ziet);
- minder te registreren;
- gebruik te maken van uitgewerkte en vereenvoudigde procedures, modeldocumenten, enz.

Bij de meeste centrumsteden wordt de finale beslissing door de secretaris ondertekend. Uit de bevraging blijkt dat er wel wat werklast kruipt in het opstellen van de antwoordbrief, het ondertekenen en inscannen.

2.3.1 Registratie

Vragen die gesteld worden in het kader van de passieve openbaarheid dienen conform het decreet bijgehouden te worden in een register (art. 17§3). Dit register biedt een overzicht aan de gemeenten, en is een hulpmiddel bij het bepalen en bewaken van de deadlines. Iets minder dan de helft van de steden heeft een eigen registratiesysteem. In sommige gevallen zit dit verwerkt in het postregistratiesysteem, in andere gevallen is dit een op zich staand systeem. Eén stad werkt met een papieren register, anderen gebruiken een Excel- of Word-document.



Slechts 7 van de 13 centrumsteden geeft aan ‘alles’ te registreren. Zij die aangeven dat ze niet altijd nauwgezet registreren tillen hier niet zo zwaar aan, op voorwaarde dat de burger bediend is. Vragen worden niet steeds expliciet gesteld ‘in het kader van het decreet’, waardoor er een vermoeden is dat er heel wat vragen niet in beeld komen. Globaal gezien kan men stellen dat het reëel aantal vragen in het kader van openbaarheid van bestuursdocumenten hoger ligt dan opgenomen in de registers.

Uit het onderzoek is gebleken dat er maar weinig met het register wordt gedaan, buiten het jaarlijks rapporteren aan de beroepsinstantie of het af en toe eens opzoeken van een oud dossier. Het bijhouden van een register wordt vaak gezien als een bijkomende administratieve last, zonder dat men steeds de meerwaarde hiervan inziet. Slechts één stad gaf aan het register te blijven gebruiken, indien het niet meer verplicht zou zijn.

2.4 Impact op de besluitvorming

Het decreet stelt dat de burger, eens een document af is en niet onder een uitzonderingsregel valt, steeds recht heeft op inzage of een afschrift van het gewenste bestuursdocument. In dit onderzoek zijn we nagegaan wat de effecten hiervan zijn op de besluitvorming: zowel wat betreft toekomstige beslissingen als de wijze waarop beslissingen vandaag tot stand komen.

Bij de openbaarmaking van bestuursdocumenten wordt steeds een inschatting gemaakt van wat de openbaarheid van een bepaald document teweeg kan brengen. Uit de bevraging blijkt dat in het merendeel van de gevallen de stad vaststelt dat de openbaarmaking weinig of geen impact heeft. Soms komt er wel eens iets in de pers, of stapt men naar de rechtbank om zijn gelijk te halen, maar dit wordt niet steeds als hinderlijk beschouwd en hoort er nu eenmaal bij. Echter, in een aantal gevallen is de impact zodanig groot dat ze buiten proportionele vormen aanneemt. Ze werkt ronduit ontwrichtend op het bestuur, de administratie en de besluitvorming. In deze gevallen beschikt de stad amper over reële instrumenten om zich hierin te beschermen:

- In het geval van juridische procedures kan de stad maar moeilijk haar eigen belang beschermen. Er bestaat wel een uitzonderingsgrond indien er sprake is van een juridische procedure (14,4°), maar men kan deze grond niet aanwenden als men vermoedt dat in de toekomst een procedure opgestart zal worden.
- Sommige documenten worden voor andere doelen aangewend, die men op voorhand niet had voorzien. Bijvoorbeeld een lijst van leegstaande panden die door krakers gebruikt wordt om een nieuwe woonst te vinden.
- In sommige gevallen komt men niet meer tot besluitvorming, of besluitvorming in het kader van het algemeen belang. Er bestaat een uitzonderingsgrond (14, 5°) die toelaat documenten aan de openbaarheid te onttrekken ter bescherming van de politieke besluitvorming. De beroepsinstantie openbaarheid oordeelt echter dat deze niet van toepassing is voor documenten die te maken hebben met *toekomstige besluitvorming*, maar eerder documenten waaruit de *politieke besluitvorming* zou kunnen blijken. Wat het verschil tussen beide dan ook moge zijn. Bijvoorbeeld: een beperkt aantal bewoners start een procedure op, op basis van ontwerpdocumenten en niet besliste plannen. Door een procedure op te starten, klinkt de stem van enkele burgers veel harder door dan het algemeen belang van stille meerderheid. Het prerogatief van de democratisch verkozenen wordt op die manier zwaar onder druk gezet.

Alle centrumsteden geven aan dat men zich bewust is van het feit dat beslissingen openbaar gemaakt worden, en dat derden altijd kunnen 'meekijken'. Men geeft aan dat er zorgvuldig omgegaan wordt met formuleringen (subjectief of gevoelig taalgebruik), wat ook voortvloeit uit de decretale verplichting dat een beslissing steeds voldoende gemotiveerd moet zijn. Globaal

genomen blijft dit beperkt tot taalkundige wijzigingen. Er wordt benadrukt dat men nooit een volledige beslissing zal herformuleren *omdat* de openbaarheid speelt.

Wat wel voorkomt bij bijna alle centrumsteden (op enkele uitzonderingen na) is het bestaan van ‘parallele circuits’. Sommige ideeën moeten kunnen rijpen in de beslotenheid van een groep. Niet alle plannen overleven in de beleidsvoorbereidende fase. Soms is eerst een politiek akkoord nodig vooraleer een dossier op het college wordt besproken. Pas dan zal men hierover in de notulen iets terug vinden.

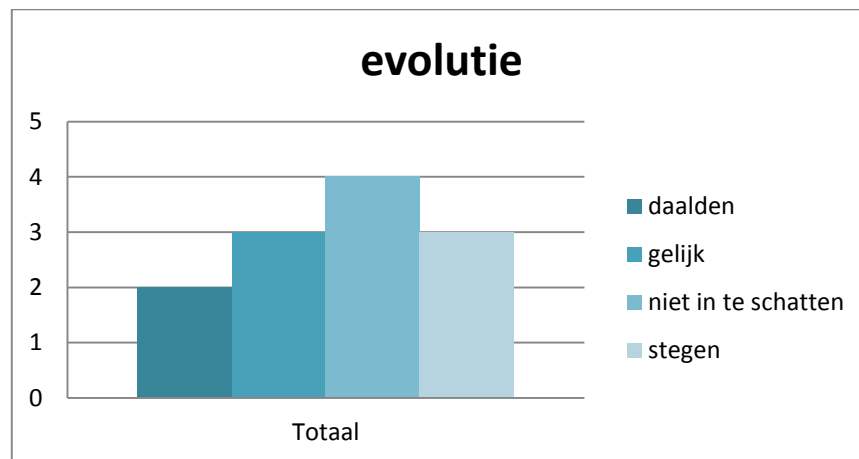
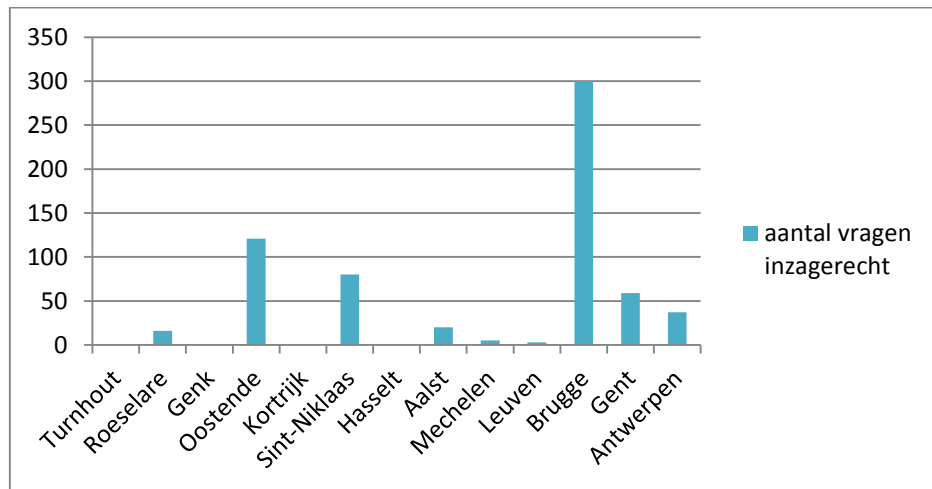
Dit systeem wordt op zich niet als ondemocratisch of niet transparant ervaren door de stadssecretarissen. Ze wijzen op het gevolg dat indien men alles meteen openbaar zou moeten maken nog voor het bevoegde orgaan heeft beslist, er maar weinig ruimte overblijft om op zoek te gaan naar een politieke consensus of tot het maken van gedragen, democratische besluitvorming. Het besluitvormingsproces wordt voorafgegaan door een denkproces. Indien men in deze fase reeds gedwongen wordt om hypotheses of gedachten op papier te zetten en naar buiten te brengen, kan men niet steeds op een integere manier alle afwegingen maken. Zo kan het vinden van een politiek compromis bemoeilijkt worden.

3 Inzagerecht van raadsleden

3.1 De praktijk vandaag

3.1.1 Cijfers

Inzagevragen worden niet in alle steden geregistreerd. Het is dan ook niet altijd gemakkelijk om te zeggen over hoeveel vragen het exact gaat. Bovendien is er een overlap merkbaar tussen de schriftelijke vragen en het inzagerecht. In sommige steden wordt inzage mee behandeld als een schriftelijke vraag, in andere steden lopen schriftelijke vragen en vragen tot inzage door elkaar (een raadslid vraagt info én documenten). De piek die merkbaar is bij de stad Brugge (cijfers 2015) is te wijten aan het feit dat men tot voor kort de collegebeslissingen nog niet automatisch aan de raadsleden bezorgde. Sinds 2016 gebeurt dit wel, en merken ze een sterke daling in het aantal inzagevragen.



Het gemeentedecreet stelt dat raadsleden recht van inzage hebben in alle stukken die het bestuur betreffen. Gelijkaardig aan de ruime interpretatie die gegeven kan worden aan de term ‘bestuursdocument’ in het decreet openbaarheid van bestuur, geldt ook hier een erg ruime interpretatie. Alle steden geven aan dat ze hier heel ver in gaan, en daadwerkelijk álles geven wat gevraagd wordt. Indien het om gevoelige of vertrouwelijke documenten gaat, wordt het raadslid gewezen op zijn decretale en strafrechtelijke geheimhoudings- en discretieplicht. Het opvragen van personeelsdossiers wordt als problematischer ervaren, en globaal gezien staat men er zeer weigerachtig tegenover indien raadsleden dit zouden opvragen. Men geeft liever inzage dan een kopie. In de meeste centrumsteden worden deze echter zelden opgevraagd door de raadsleden. Alles wat onder ‘gemeentelijk belang’ valt, wordt vlot ter inzage gegeven. In het geval van personeelsdossiers stelt men zich de vraag of het recht op inzage in verhouding staat tot de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het personeelslid.

Vragen worden gesteld over de meest uiteenlopende dossiers, en in tegenstelling tot de vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur (ruimtelijke ordening/stedenbouw), kan men niet echt spreken van een concentratie op één bepaald thema.

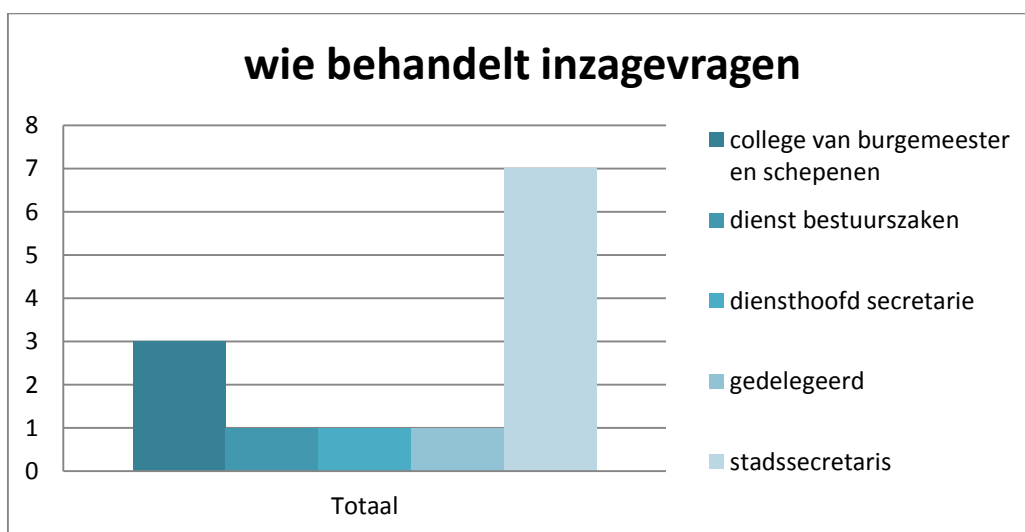
Globaal gezien zijn de raadsleden erg goed op de hoogte van het principe van het inzagerecht. In de praktijk gaat het slechts om een beperkt aantal aanvragers (in sommige steden slechts één raadslid, in andere steden de helft van de raadsleden). Ook in dit geval is er soms sprake van veelvragers. Sommige raadsleden zijn gebeten op één specifiek dossier, anderen dan weer op een specifiek collegelid, ... In het geval van raadsleden die op een systematische wijze documenten beginnen op te vragen, is er sprake van een verhoogde administratieve last. Sommige stadssecretarissen geven aan steeds vragen te krijgen van één en hetzelfde raadslid.

Informatie die de raadsleden verkrijgen in het kader van het inzagerecht van raadsleden gebruiken ze om het college te controleren. Dit is ook hun taak. Over het algemeen stellen de stadssecretarissen vast dat dit de politieke werking ten goede komt. Als men bijvoorbeeld geheime informatie naar buiten brengt (website, sociale media, pers ...), misbruiken de raadsleden hun rechten en kunnen ze hierdoor grote schade veroorzaken. De stad heeft dan weinig reële instrumenten om hiermee om te gaan; haar belangen te beschermen en de raadsleden ter orde te roepen. Eens de perceptie tegen is, is het haast onmogelijk om deze te nuanceren of te keren.

In de gevallen dat er misbruik werd vastgesteld, werd het raadslid hierover steeds aangesproken. Slechts één stad heeft ooit een klacht ingediend wegens het lekken van informatie door een raadslid, verkregen op basis van het inzagerecht. Het is moeilijk hier tegen op te treden of de vooronderstellingen hard te maken. Een inbreuk op het beroepsgeheim kan strafrechtelijk vervolgd worden, maar niet elke rechtbank geeft gevolg aan dergelijke zaken.

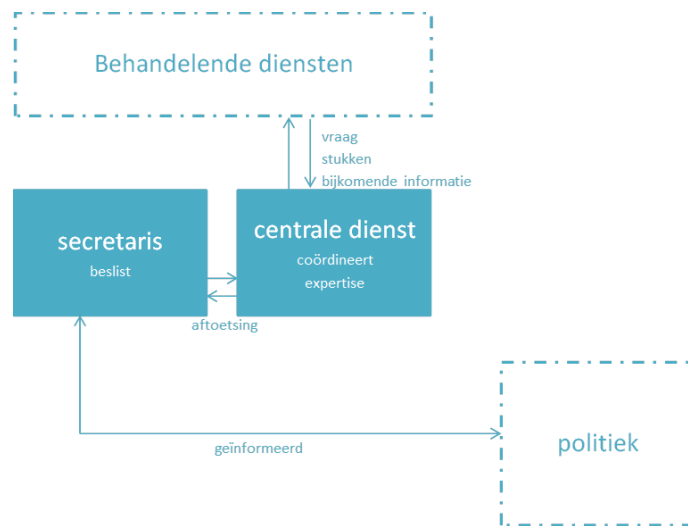
3.2 De administratieve organisatie

De wijze waarop de administratie georganiseerd is voor de behandeling van inzagevragen loopt vaak parallel aan de behandeling van een vraag in het kader van de openbaarheid van bestuur. In enkele gevallen worden inzagevragen door het college behandeld. Bijna alle steden (12/13) hebben de procedure rond inzage beschreven in hun huishoudelijk reglement, slechts enkelen hanteren nog bijkomende interne procedures.



De meeste vragen worden door de secretaris zelf behandeld, ondersteund door zijn eigen medewerkers of een andere centrale dienst. Veel meer dan bij de behandeling van de vragen

openbaarheid van bestuur wordt de afhandeling van dergelijke zaken bij de secretaris zelf gehouden, met uitzondering van erg technische zaken. Bij de helft van de steden wordt de politiek geïnformeerd over inzagevragen; welk raadslid wat heeft opgevraagd en gekregen. Zij beslissen echter niet mee. Schriftelijke vragen worden altijd politiek opgenomen.



Alle stadssecretarissen geven aan dat deze procedure globaal gezien niet problematisch verloopt. Slechts zelden worden er discussies gevoerd met de raadsleden/aanvragers en werd een klacht ingediend bij het bestuurlijk toezicht. De secretarissen geven wel aan dat men vanuit het schepencollege niet altijd even tevreden is met antwoorden die op inzagevragen worden gegeven en ventileren dit wel eens naar de secretaris. Hierdoor ontstaat soms spanning tussen de secretaris en het bestuur. Sommige secretarissen vrezen dat hierdoor een wantrouwen gecreëerd wordt en dit de communicatielijnen tussen de secretaris en het bestuur bemoeilijkt.

In de meeste gevallen wordt veel minder tijd gestoken in de behandeling van een inzagevraag, dan bij de behandeling van een vraag in het kader van de openbaarheid van bestuur. De feitelijke werklast fluctueert, afhankelijk van de vraag. Sommige centrumsteden geven aan amper inzagevragen te ontvangen. Ze geven ook aan dat de behandeling van een schriftelijke vraag (waar raadsleden nieuwe documenten of bijkomende analyses kunnen vragen) vaak meer inspanningen vergt van de administratie.

3.3 Impact op de besluitvorming

Bij het openbaar maken van bestuursdocumenten heeft men aangegeven hier amper een effect op de besluitvorming van te ondervinden. Voor het inzagerecht bij raadsleden ligt dit evenwel anders. Raadsleden vragen informatie op bij de administratie in uitvoering van hun mandaat. De verkregen informatie wordt actief gebruikt in de voorbereiding van een gemeenteraad, ter ondersteuning van het initiatiefrecht. Dit wordt door de secretarissen als positief ervaren, en verhoogt ook de kwaliteit van het politieke debat. Men merkt dus zeker dat de verkregen stukken actief gebruikt worden door de raadsleden.

Naast het reguliere gebruik van de verkregen informatie door raadsleden (voor schriftelijke vragen, interpellaties, ...), merkt men bijkomend weinig effect van het ter inzage brengen van deze informatie. Ook misbruik wordt amper vastgesteld. In enkele gevallen is er wel al sprake van 'misbruik' geweest (publicatie op website, doorgeven documenten aan de pers, ...), waarbij de impact veel groter is.

Gelijkaardig bij het openbaar maken van bestuursdocumenten gaat men algemeen zorgvuldig om met formuleringen. Het bestaan van parallelle circuits heeft ook hier een zekere impact. Die steden waarvan de secretaris aangaf dat er geen parallelle circuits zijn, of er geen rekening wordt gehouden met het inzagerecht in het voorbereiden en nemen van beslissingen, worden er globaal gezien maar weinig inzagevragen gesteld, of heeft men nooit echt iets problematisch ervaren.

4 Vaststellingen

1. De meeste vragen die behandeld worden in de passieve openbaarheid betreffen stukken rond het openbaar domein (ruimtelijke ordening, stedenbouw, ...). Hier kruipt vaak de grootste werklust in. In het algemeen zijn het stukken die in het algemeen vatbaar zijn voor openbaarmaking en waarop weinig uitzonderingsgronden van toepassing zijn.
2. Het decreet openbaarheid van bestuur legt de overheden op een register bij te houden. In de realiteit wordt niet altijd nauwgezet geregistreerd. Het registreren wordt als een bijkomende administratieve last gezien. Slechts één stad geeft aan het register nog te gebruiken indien het niet meer verplicht zou zijn.
3. Bestuursdocumenten moeten openbaar gemaakt worden als ze 'af' zijn. Wanneer een document 'af' is, wordt in de praktijk op verschillende manieren geïnterpreteerd (wat met bijvoorbeeld adviezen, interne werkdocumenten, enz.). De beroepsinstantie interpreteert dit erg ruim.
4. De beroepsinstantie ontwikkelde doorheen de jaren haar eigen logica, die verder gaat dan het decreet. De uitspraken van de beroepsinstantie dragen enorm bij aan de interpretatie van het decreet openbaarheid van bestuursdocumenten en de uitzonderingsgronden. Het is echter niet eenvoudig om op een efficiënte manier zicht te hebben op de uitspraken van de beroepsinstantie.
5. Het decreet openbaarheid van bestuur voorziet een uitzonderingsgrond (art. 13,3°) als de openbaarmaking van een document afbreuk doet aan het geheim van de beraadslaging. De beraadslaging van het college van burgemeester en schepenaars is geheim. De memorie van toelichting van het openbaarheidsdecreet stelt dat een document of een deel ervan aan de openbaarheid moet onttrokken worden wanneer na afweging blijkt dat de lectuur ervan de inhoud van de discussie tijdens een beraadslaging kenbaar maakt, terwijl het een vertrouwelijke discussie betrof. Indien men ontwerpbeslissingen en ontwerpdocumenten reeds moet openbaar maken nog voor het bevoegde orgaan hier heeft over gediscussieerd en beslist, kan uit eventuele wijzigingen van deze documenten tijdens de beraadslaging, de vertrouwelijke discussie blijken. Uitspraken van de beroepsinstantie om ontwerpbeslissingen

en ontwerpdocumenten openbaar te maken, staan hiermee in contrast en gaan voorbij aan de essentie van de rol van de politieke besluitvormingsorganen.

6. De verschillende regelgevingen met betrekking tot het openbaar maken van bestuursdocumenten en informatie (inzagerecht voor raadsleden, openbaarheid van bestuur voor burgers, en regelgeving rond open data) staan haaks op elkaar.
 - a. Bijvoorbeeld: wanneer burgers in het kader van de openbaarheid van bestuur geen toegang krijgen tot bepaalde bestuursdocumenten, valt het echt wel op dat enkele dagen later een raadslid ineens hetzelfde document opvraagt. Waarna die burger er alsnog mee naar buiten komt;
 - b. Bijvoorbeeld: voor de beroepsinstantie zijn ontwerpbeslissingen vatbaar voor openbaarmaking zodra ze ‘bestaan’, terwijl de raadsleden in principe moeten wachten (art. 51 gemeentedecreet) tot de notulen van de desbetreffende collegezitting waarop deze beslissingen werden genomen goedgekeurd zijn.
7. Globaal gezien loopt de openbaarheid van bestuursdocumenten goed. Men geeft aan dit een belangrijk principe te vinden. ‘Veelvragers’ (mensen die veel vragen stellen) zorgen voor een disproportionele druk op de werklust. Er bestaan geen middelen voor de steden om dit enigszins te temperen. Er bestaat een uitzonderingsgrond voor onredelijke vragen (art. 18) maar dit geldt per vraag die gesteld wordt. De onredelijkheid kan niet opgeroepen worden voor een veelvoud aan opeenvolgende vragen.
8. Vandaag bestaan er veel meer dragers van informatie die aan belang gewonnen hebben in de stedelijke communicatie en correspondentie, dan op het moment dat het decreet in voege is getreden. Secretarissen vragen zich af hoe we moeten omgaan met vragen over mailverkeer. In hoeverre is een mail, een sms, een whatsapp-bericht, ... een drager van informatie? En in hoeverre botst dit met het briefgeheim?
9. In het merendeel van de steden bestaan parallelle circuits waarbij bepaalde (politiek gevoelige) dossiers (tijdelijk) aan de openbaarheid worden onttrokken, bijvoorbeeld omdat er binnen het college nog geen consensus over bestaat of dossiers nog niet beslissingsrijp zijn. Men merkt dat dergelijke systemen met de jaren toenemen. Het notuleren door de gemeentesecretaris wordt door dergelijke systemen (deels) onderuit gehaald. Dit is contradictorisch aan de doelstellingen van het decreet. Men verkrijgt zo in sommige gevallen zelfs het omgekeerde van wat het decreet vooropgesteld had (openheid en transparantie).

5 Aanbevelingen

5.1 Algemeen

In het algemeen verloopt het uitoefenen van het inzagerecht (alsook de openbaarheid van bestuur) goed. Alle steden ervaren de openbaarheid als iets ergs positief. Het inzagerecht van raadsleden bevordert het niveau van de politieke discussies en door de openbaarheid van

bestuur worden de geïnteresseerde burgers beter geïnformeerd over wat er speelt in de stad. De problemen doen zich echter voor

- (1) wanneer aan burgers bestuursdocumenten openbaar gemaakt moeten worden, te vroeg in het besluitvormingsproces; en/of
- (2) wanneer raadsleden vertrouwelijke documenten zelf in de openbaarheid brengen.

Hoewel er redenen zijn om documenten (nog) niet openbaar te maken, blijkt het in de praktijk veel moeilijker om die redenen in te roepen

- (1) De beroepsinstantie interpreteert de voorziene uitzonderingsgronden uit het decreet zeer streng (bijvoorbeeld uitzonderingsgrond 14,5° wat is *politieke besluitvorming?*).
- (2) Behalve het inroepen van de schending van het beroepsgeheim, waarvoor men zo goed als nooit strafrechtelijk vervolgd wordt, zijn er geen effectieve instrumenten om raadsleden tot de orde te roepen.

Hieruit volgt dat in meerdere centrumsteden alternatieve werkwijzen bestaan om de politieke besluitvorming de tijd te geven die nodig is om goede beslissingen in het belang van gehele bevolking te kunnen nemen.

5.2 Aanbevelingen voor de centrumsteden

1. Het opvragen van dossiers rond het openbaar domein (stedenbouw, ruimtelijke ordening, ...) zorgt voor een zware impact op de administratie (digitaliseren van uitgebreide dossiers en plannen, veel aanvragen in vergelijking met andere dossiers). Deze documenten zouden eenvoudigweg actief openbaar gemaakt kunnen worden, aangezien er amper uitzonderingsgronden van toepassing zijn op deze dossiers. Men kan algemene principebeslissingen nemen, zodat niet steeds elke aanvraag beslist moet worden.
Aanbeveling: Bestuursdocumenten betreffende het openbaar domein principieel (gedeeltelijk) actief openbaar maken. Bijkomend de bevoegdheid tot het nemen van beslissingen in het kader van de openbaarheid van bestuursdocumenten delegeren.
2. Inzagevragen worden gesteld vanuit het politieke mandaat van het raadslid. Om te vermijden dat de administratie in politiek vaarwater terecht komt, is het aan te raden in het huishoudelijk reglement van de gemeente de behandeling van inzagevragen van raadsleden aan het college van burgemeester en schepenen toe te wijzen.
Aanbeveling: Leg de beslissing over het inzagerecht in het huishoudelijk reglement bij het college, wat in de praktijk gedelegeerd kan worden aan de secretaris. Voorzie een clause waarbij de secretaris, in geval van twijfel, de beslissing kan voorleggen aan het college.

5.3 Aanbevelingen voor het nieuw decreet lokaal bestuur

1. Er dringt zich een werkbare opstelling op voor het inzagerecht, zodat het democratisch spel van meerderheid en oppositie gegarandeerd wordt, zonder afbreuk te doen aan het inzagerecht én de democratische besluitvormingsorganen. Bijvoorbeeld een ontwerpbeslissing mag maar

ter inzage gegeven worden, zodra ze effectief genomen is. Het is aan het verkozen bestuur om met zijn beleidsrealisaties naar buiten te komen, niet aan de oppositie om met een beslissing naar buiten te komen, noch met interne adviezen alvorens een beslissing werd genomen.

Aanbeveling: de gemeenteraadsleden hebben het recht van inzage in alle dossiers, stukken en akten die het bestuur van de gemeente betreffen. Het college van burgemeester en schepenen beslist of de gevraagde documenten af zijn, en gegeven kunnen worden. (Verduidelijking artikel 30 § 1 van het gemeentedecreet, dit kan eventueel gedelegeerd worden aan de stadssecretaris)

2. De gemeenteraadsleden hebben het recht van inzage in alle dossiers, stukken en akten die het bestuur betreffen. Dit impliceert dat ze ook onbeperkte toegang hebben tot dossiers van persoonlijke aard, zoals onder andere personeelsdossiers. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer van het personeelslid primeert op de openbaarmaking of de controletaak van de gemeenteraadsleden d.m.v. hun inzagerecht.

Aanbeveling: indien het dossiers van persoonlijke aard betreft, worden die zaken die de persoonlijke levenssfeer van een betrokken individu raken onttrokken aan het inzagerecht van raadsleden. (Toevoegen § 6 aan artikel 30 van het gemeentedecreet).

3. Indien de gemeente een bestuursdocument of dossier als ‘gevoelig’ beschouwt, zouden ze zelf moeten kunnen beslissen (mits voldoende argumentatie) dat er enkel inzage verleend wordt in het dossier, en men geen kopie kan ontvangen. Zo om verspreiding van vertrouwelijke documenten te voorkomen. Deze mogelijkheid is momenteel niet in het decreet voorzien. Het is geen probleem om bijvoorbeeld een personeelsdossier in te zien, maar een kopie kan, zelfs ongewild, in verkeerde handen terecht komen. Zo werkt het overigens vandaag al voor de cliëntdossiers van het OCMW. Het is geenszins de bedoeling om het inzagerecht van raadsleden in te perken. Maar wel om een efficiënt instrument te hebben in het geval van opzettelijk misbruik van het inzagerecht.

Aanbeveling: Maak een onderscheid tussen inzagerecht en het recht op een afschrift. Het bestuur beslist gemotiveerd over de opportuniteit om al dan niet een afschrift te bezorgen aan de raadsleden. (Aanpassing artikel 30 § 1 van het gemeentedecreet).

4. Er bestaat vandaag heel wat regelgeving die te maken heeft met het openbaar maken van overheidsinformatie aan derden. Deze regelgeving is niet altijd goed op elkaar afgestemd, en houdt niet altijd rekening met het huidige landschap (bijvoorbeeld met meergemeentezones). Het is aangewezen om al deze regelgeving te integreren in het nieuw decreet lokaal bestuur: decreet openbaarheid van bestuursdocumenten, decreet op hergebruik van overheidsinformatie, huidige bepalingen rond inzagerecht, e.d. meer. Dit zorgt voor coherente regelgeving en faciliteert de werking van het lokale bestuur.

Aanbeveling: integratie van de regelgeving.

5.4 Aanbevelingen voor decreet openbaarheid van bestuur

1. Het decreet moet minder bureaucratisch gemaakt worden; expliciete beslissingen vanuit de administratie, bijhouden van een register, verplichte rapportage, ... zouden afgeschaft moeten worden.

Aanbeveling: afschaffen van het verplichte register (schrappen artikel 17 § 3, laatste alinea), afschaffen van de verplichte rapportage.

2. Bestuursdocumenten zouden als ‘af’ beschouwd mogen worden zodra een beslissing werd genomen door de bevoegde instantie. Indien de beslissing die gebaseerd wordt op bepaalde bestuursdocumenten nog niet werd genomen, dan zijn ook de documenten uit dit dossier nog niet openbaar.
Aanbeveling: de instanties, genoemd in artikel 4, § 1, mogen een aanvraag afwijzen als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn of over niet beslist beleid gaan. (uitbreiding artikel 11, 2°)
3. De openbaarmaking van bestuursdocumenten kan in bepaalde gevallen een politieke keuze zijn, dit is essentieel beleidsmatig. De bevoegdheid voor de openbaarmaking van bestuursdocumenten moet bij het uitvoerend bestuur kunnen liggen.
Aanbeveling: De beslissing over de aanvraag wordt genomen, met een mogelijkheid tot delegatie: 4° voor de gemeenten en de districten: door respectievelijk het college van burgemeester en schepenen en het districtscollege. (aanpassing artikel 19, 4°)
4. Indien de aanvraag wordt gericht aan een instantie die het bestuursdocument wel in haar bezit heeft, maar niet de auteur of opdrachtgever van het document is, moet de instantie de aanvrager doorverwijzen naar de auteur of opdrachtgever van het document. De aanvrager wordt hiervan onmiddellijk op de hoogte gebracht.
Aanbeveling: indien de aanvraag wordt gericht aan een instantie die niet de opdrachtgever van het bestuursdocument is, moet de instantie de aanvrager doorverwijzen naar de opdrachtgever van het document. (uitbreiding artikel 17 § 3)
5. Indien de beroepsinstantie beslist dat bepaalde documenten openbaar gemaakt moeten worden, hoewel de gemeente vindt van niet, is de beroepsinstantie aansprakelijk voor alle schade die veroorzaakt wordt door de openbaarmaking van deze documenten, bijvoorbeeld wanneer door openbaarmaking de vertrouwelijkheidsclausules met derden geschonden wordt.
Aanbeveling: als de beroepsinstantie het beroep inwilligt, staat zij de openbaarmaking, verbetering of aanvulling toe. De beroepsinstantie is aansprakelijk voor de gevolgen van de openbaarmaking. (uitbreiding artikel 24 § 2)
6. Besturen zijn gehouden aan de wet op de motiveringsplicht. Wanneer men de beslissing neemt op bestuursdocumenten niet openbaar te maken, dient men dit te motiveren. Langs de andere kant mag men van de burger vragen om de openbaarheidsvraag te motiveren. Dit maakt het afwegen of de uitzonderingsgronden al dan niet kunnen worden ingeroepen gemakkelijker. Het bestuur kan dan ook meer inzicht verkrijgen in de interesses van de burger naar overheidsinformatie en dit dan eventueel proactief openbaar maken.
Aanbeveling: de aanvrager motiveert zijn openbaarheidsvraag (wijziging 17 § 2)
7. De beroepsinstantie ontsluit haar beslissingen op die wijze dat het voor de lokale besturen een lerend instrument wordt, en men zo de rechtspraak beter kan opvolgen. Waarbij steeds de laatste relevante uitspraak van de beroepsinstantie met betrekking tot een specifiek vraagstuk of uitzonderingsgrond eenvoudig traceerbaar is. Interpretaties kunnen in de loop van de tijd veranderen, maar het moet dan wel duidelijk zijn, wat de meest recente is. Bijvoorbeeld wat betreft het openbaar maken van het leegstandsregister (en of hier al dan niet huisnummers bij vermeld mogen worden) werd al op verschillende wijzen beoordeeld, met

een ander gevolg. Dit vermijdt dat steeds opnieuw interpretaties aan de regelgeving worden gegeven, die niet overeen komen met de interpretaties van de beroepsinstantie.

Aanbeveling: de beroepsinstantie ontsluit haar beslissingen als een behulpzaam instrument, per uitzonderingsgrond en met een bijhorende zoekfunctie en filters (per type document, uitzonderingsgrond, ...)

8. De interpretatie van een ‘kennelijk onredelijke vraag’ zou uitgebreid moeten kunnen worden naar kennelijk onredelijk veel opeenvolgende vragen. Dit wil niet zeggen dat opeenvolgende vragen per definitie onredelijk zijn, maar dat het bestuur kan beslissen dat een opeenvolging van veel vragen ook kennelijk onredelijk kan zijn, ongeacht de specifieke vraag die op dat moment gesteld wordt.

Aanbeveling: een kennelijk onredelijke vraag kan ook betrekking hebben op kennelijk onredelijk veel opeenvolgende vragen. (uitbreiding interpretatie van artikel 11,1° door de beroepsinstantie)

6 Algemene conclusie

We stellen vast dat de openbaarheid van bestuursdocumenten, met name over niet beslist beleid, kan wringen met de noodzaak om ideeën en plannen in beslotenheid te laten rijpen. De notulen van bijvoorbeeld het college van burgemeester en schepenen zijn soms moeilijke evenwichtsoefeningen. Het spanningsveld tussen het opmaken van bestuursdocumenten, het openbaar zijn van deze documenten en de gevoeligheden van de politieke besluitvorming wordt groter. Om hieraan te verhelpen moeten het decreet op de openbaarheid van bestuursdocumenten en het gemeentedecreet/decreet lokaal bestuur gewijzigd worden. Om te vermijden dat politieke democratische besluitvorming onmogelijk wordt gemaakt door het vroegtijdig openbaar maken van nog niet gedragen beleidsbeslissingen.

Door de erg brede wijze waarop de beroepsinstantie de invulling van het decreet openbaarheid van bestuur interpreteert, met name doordat *alle* documenten per definitie bestuursdocumenten zijn, die bijgevolg openbaar moeten gemaakt worden, wordt het nemen van beleidsbeslissingen door democratisch verkozenen gehinderd. Immers, doordat de beroepsinstantie er van uit gaat dat *alle* voorbereidende stukken, adviezen, interne nota's, ... van de administratie die slechts *beleidsvoorbereidend* werk zijn, openbaar moeten gemaakt worden, legt dit extra druk op het proces om tot beleidsbeslissingen te komen.

Annex I: Resultaten van de analyse uitspraken beroepsinstantie

Aanvragers wiens vraag tot openbaarheid van bestuursdocumenten werd afgewezen hebben het recht om een beroep in te stellen bij de beroepsinstantie openbaarheid van bestuur. De uitspraken van deze beroepsinstantie zijn uitermate nuttig voor alle instanties die onder het decreet vallen, om zo meer kennis op te doen over de interpretatie van het decreet en haar specifieke uitzonderingsgronden. In dit deel worden de uitspraken van de beroepsinstantie geanalyseerd. Enerzijds wordt er naar het algemene plaatje gekeken; hoeveel uitspraken zijn er, over welke thema's en stukken gaat het, ... Anderzijds wordt dieper ingegaan op de rechtspraak en de interpretatie van de meest gebruikte uitzonderingsgronden waartegen een aanvrager in beroep is gegaan.

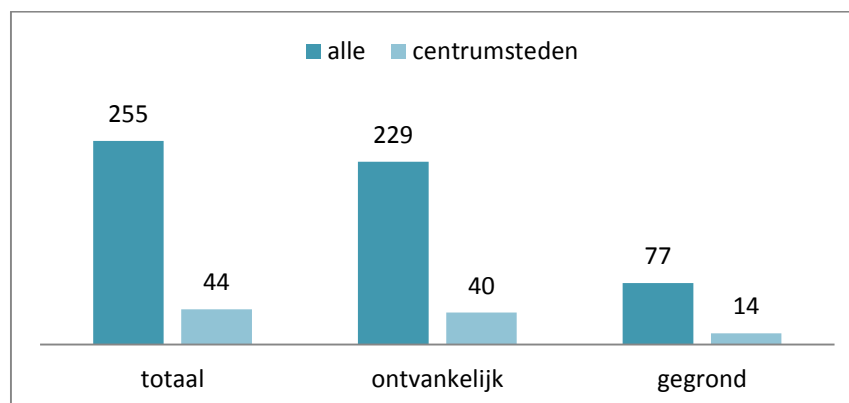
U kan het volledige overzicht van de uitspraken van de beroepsinstantie van het jaar 2016 terugvinden via deze link:

http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/overhetkenniscentrum/Documents/uitspraken_def.xls
[x](#)

6.1 Uitspraken - algemeen

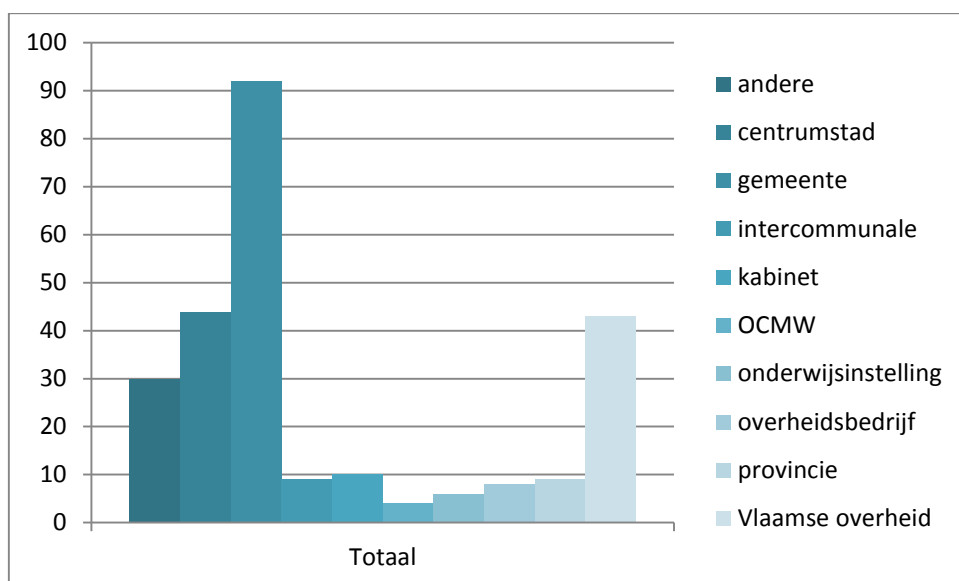
Voor dit onderzoek werden de uitspraken van de beroepsinstantie van 2016 bekeken. Er werden 255 uitspraken van de beroepsinstantie geanalyseerd, waarvan 229 verzoeken ontvankelijk waren, en 77 gegrond werden verklaard. Van deze uitspraken betreffen 44 uitspraken de centrumsteden, waarvan 40 beroepsvragen ontvankelijk werden verklaard en 14 beroepsvragen gegrond. Van het totaal aantal beroepsvragen werd 30% uiteindelijk gegrond verklaard, voor de centrumsteden ligt dit op 31%.

Uitspraken beroepsinstantie 2016



Artikel 4 van het decreet betreffende de openbaarheid van bestuur bepaalt de instanties die onder toepassing van het decreet vallen. De Vlaamse gemeenten en de centrumsteden waren in 2016 goed voor 53% van de aanvragen.

Uitspraken beroepsinstantie per type instantie 2016



Vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur en bij uitbreiding de beroepsuitspraken betreffen zeer uiteenlopende thema's. De top 10, goed voor 63% van de beroepsvragen, betreft voornamelijk grond- en eigendomgebonden thema's.

Top 10 thema's uitspraken beroepsinstantie 2016

	Thema	Aantal
1	Stedenbouw	42
2	Ruimtelijke ordening	22
3	Milieu	19
4	Personeel	14
5	Eigendom	13
6	Openbaarheid van bestuur	13
7	overheidsopdracht	10
8	Financiën	9
9	Mobiliteit	9
10	Onderwijs	9

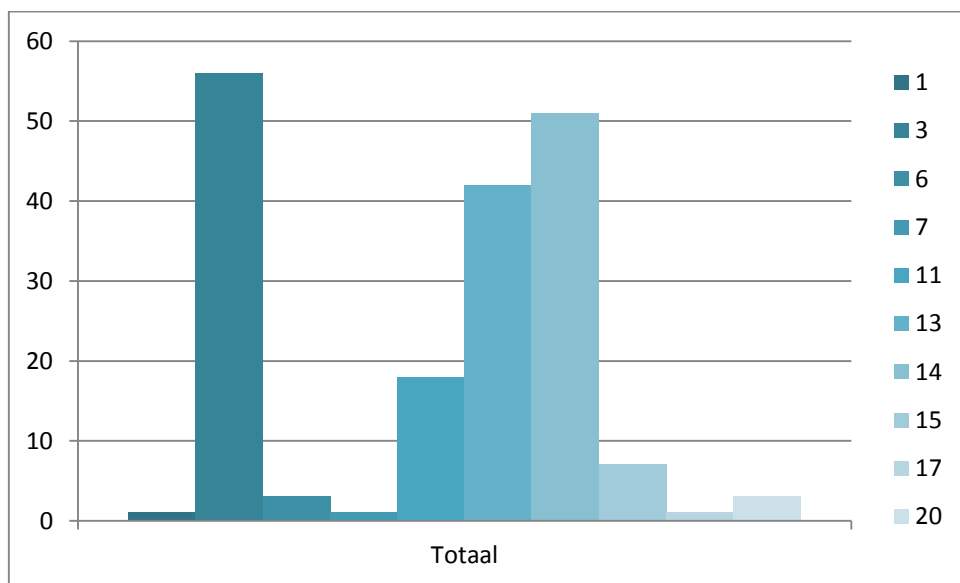
De gevraagde stukken in het kader van de openbaarheid van bestuur die bij de beroepsinstantie het meest behandeld werden, waren algemene vragen naar 'het dossier' betreffende een bepaald onderwerp (23%), gevolgd door verslagen (9%) en besluiten (5%).

Top 10 type documenten uitspraken beroepsinstantie 2016

Type document	Aantal I
1 dossier	59
2 verslag	23
3 besluit	14
4 lijst	11
5 vergunning	11
6 advies	10
7 overeenkomst	9
8 plannen	8
9 studie	8
10 mails	6

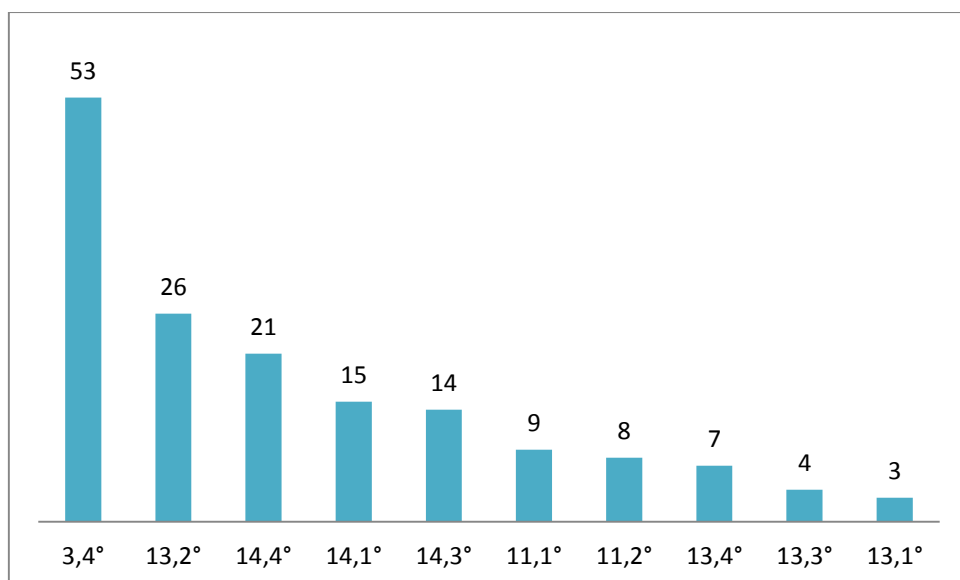
Van de 255 vragen die door de beroepsinstantie behandeld werden, werd in 183 gevallen beroep ingediend tegen de gebruikte uitzonderingsgrond. Van deze gevallen waarbij een uitzonderingsgrond uit het decreet werd gebruikt op basis waarvan de aanvraag werd geweigerd, ging 30% omdat het decreet niet van toepassing was (artikel 3), in 50% van de gevallen werd gebruik gemaakt van de uitzonderingsgronden voorzien in het decreet (artikel 13 en 14).

Gebruikte uitzonderingsgronden per artikel uit het decreet openbaarheid van bestuur



Als we dieper inzoomen op de top 10 van specifieke artikels die gebruikt werden, gaat het in het merendeel van de gevallen over vragen betreffende stukken die niet bestaan (3,4°), gevolgd door documenten die persoonlijke gegevens bevatten (13,2°), stukken betreffende een lopende rechtsprocedure (14,4°), er een economisch of financieel belang speelt (14,1°).

Top 10 van gebruikte uitzonderingsgronden uit het decreet openbaarheid van bestuur (specifiek)

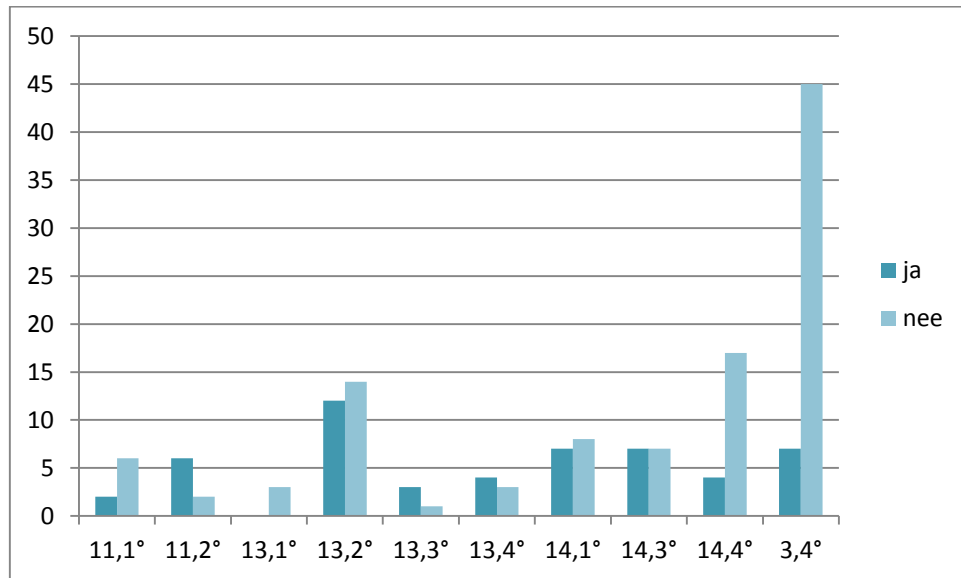


6.2 Uitspraken per uitzonderingsgrond

De uitzonderingsgronden uit het decreet openbaarheid van bestuur werden op een vrij algemene wijze geformuleerd, waardoor er ruimte is voor verscheidene interpretaties. In dit deel wordt

dieper ingegaan op de uitspraken van de beroepsinstantie voor de 5 meest gebruikte uitzonderingsgronden.

Uitspraak betreffende de gegrondheid van het beroep per specifieke uitzonderingsgrond



6.2.1 Artikel 3,4°

Voor de toepassing van dit decreet wordt verstaan onder: 4° bestuursdocument: de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een instantie beschikt;

Het decreet openbaarheid van bestuur stelt dat enkel bestuursdocumenten opgevraagd kunnen worden die reeds bestaan. In geen geval kan aan een bestuursinstantie gevraagd worden om documenten bij te maken. In 53 van de zaken bij de beroepsinstantie werd gebruik gemaakt van artikel 3,4°. Hiervan werden 7 beroepen gegrond verklaard (slechts 9%), in de overige gevallen trad de beroepsinstantie de betrokken bestuursinstantie bij, 3 van de beroepen kwamen zonder voorwerp nadat de bestuursinstantie de stukken alsnog bezorgde gedurende de beroepsprocedure.

Wat de gegrond verklaarde beroepen betreft, valt af te leiden dat:

- e-mails wel degelijk bestuursdocumenten zijn zoals voorzien in artikel 3,4° en bijgevolg bezorgd moet worden;
- indien het gevraagde document niet in het bezit is van de betrokken bestuursinstantie, het niet volstaat om te zeggen dat deze niet in het bezit is, maar dat moet worden doorverwezen naar de overheid waarvan men vermoedt dat deze de stukken in het bezit heeft.

6.2.2 Artikel 13,2°

De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie: 2° als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt;

Documenten die aan de persoonlijke levenssfeer raken, moeten onttrokken worden aan de openbaarheid van bestuur. Het is de wil geweest van de decreetgever om voor informatie van persoonlijke aard een serieuze filter in te bouwen. In 26 van de zaken bij de beroepsinstantie werd gebruik gemaakt van artikel 13,2°. Hiervan werden 12 beroepen gegrond verklaard (46%).

Wat de gegrond verklaarde beroepen betreft, valt af te leiden dat:

- in de meeste gevallen de stukken wél bezorgd kunnen worden, mits het weglaten van de persoonsgebonden gegevens, en men zo de identiteit van betrokkene niet kan achterhalen, een persoonlijk belang moet in deze gevallen niet aangetoond worden;
- indien de aanvrager stukken betreffende zichzelf opvraagt (vb. eigen personeelsdossier, uitslag examen, ...), deze uitzonderingsgrond niet van toepassing is
- er een tegenstrijdigheid is in de uitspraken van de beroepsinstantie betreffende het leegstandsregister waarbij in één uitspraak (2016, jaarnummer 205) wordt gesteld dat zowel de namen als de huisnummers onleesbaar gemaakt moeten worden, alvorens deze te bezorgen, en waarbij voor twee andere uitspraken (2016, jaarnummers 233 en 240) de beroepsinstantie van oordeel is dat het meedelen van huisnummers geen afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van eigenaars van deze panden.

6.2.3 Artikel 14,4°

De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen: 4° de rechtspleging in een burgerlijk of administratief rechtsgeding en de mogelijkheid een eerlijk proces te verkrijgen;

In het geval van een lopende rechtsprocedure kan de bestuursinstantie niet verplicht worden om bestuursdocumenten die verband houden met het geding te bezorgen aan een aanvrager. Dit om de eerlijke rechtsverloop te garanderen, meer specifiek om de “gelijkheid der wapens in een proces” te garanderen. In 21 van de zaken bij de beroepsinstantie werd gebruik gemaakt van artikel 14,4°. Hiervan werden 4 beroepen gegrond verklaard (slechts 19%), in de overige gevallen trad de beroepsinstantie de betrokken bestuursinstantie bij.

Wat de gegrond verklaarde beroepen betreft, valt af te leiden dat:

- Indien men een stuk vraagt dat reeds eerder in het bezit zou kunnen zijn geweest van de tegenpartij (bijvoorbeeld een overeenkomst ondertekend door de tegenpartij), deze alsnog gegeven moet worden;
- Men de openbaarmaking van bestuursdocumenten horende bij eender welk lopende procedure op basis hiervan kan weigeren, de aanvrager moet niet per se betrokken partij/tegenpartij zijn;
- De uitzonderingsgrond enkel kan worden ingeroepen bij lopende rechtsprocedures en niet op basis van een vermoeden van een toekomstige rechtsprocedure.

6.2.4 Artikel 14,1° en 14,3°

De in artikel 4 genoemde instanties wijzen een aanvraag tot openbaarmaking af, voor zover die geen betrekking heeft op milieu-informatie, indien ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van één van de volgende belangen: 1° een economisch, financieel of commercieel belang van een in artikel 4, § 1, genoemde instantie; 3° het vertrouwelijk karakter van commerciële en industriële informatie, wanneer deze informatie beschermd wordt om een gelegitimeerd economisch belang te vrijwaren, tenzij degene van wie de informatie afkomstig is met de openbaarheid instemt;

Indien bestuursdocumenten economische, financiële of commerciële gegevens bevatten, waarbij de openbaarmaking er van de respectievelijke belangen van de bestuursinstantie kunnen schaden, mogen deze bestuursdocumenten aan de openbaarheid worden onttrokken. Evenals indien bestuursdocumenten door derden nadrukkelijk als vertrouwelijk werden bestempeld omwille van de commerciële of industriële informatie in het document. In 15 van de zaken bij de beroepsinstantie werd gebruik gemaakt van artikel 14,1°, evenals in 14 van de zaken gebruik werd gemaakt van artikel 14,3°. Hiervan werden 14 beroepen gegrond verklaard (40%), in de overige gevallen trad de beroepsinstantie de betrokken bestuursinstantie bij.

Wat de gegrond verklaarde beroepen betreft, valt af te leiden dat:

- Men in de meeste gevallen toch kan overgaan tot openbaarmaking, door het onleesbaar maken van die elementen die de economische, financiële of commerciële belangen van een bestuursinstantie kunnen schaden (bedragen, partijen, ...);
- Men wat de geraamde bedragen uit een bestek wél de eenheidsprijzen mag censureren maar niet het totaalbedrag.
- Dat indien men stedenbouwkundige uittreksels vraagt op grond van het decreet en er een retributiereglement bestaat voor de afgifte van stedenbouwkundige uittreksels, dit geen grond is om een openbaarheidsvraag af te wijzen (2016, 43).

6.2.5 Artikel 11,1° en 11,2°

De instanties, genoemd in artikel 4, § 1, mogen een aanvraag afwijzen: 1° als de aanvraag kennelijk onredelijk blijft of op een te algemene wijze geformuleerd blijft, na een verzoek van de instantie tot herformulering van de eerste aanvraag, als bedoeld in artikel 18; 2° als de aanvraag betrekking heeft op bestuursdocumenten die niet af of onvolledig zijn.

Indien een aanvrager zijn vraag in het kader van de openbaarheid van bestuursdocumenten te algemeen formuleert, of enorm veel vraagt, dan kan een vraag tot openbaarheid afgewezen worden, of dient deze verduidelijkt te worden. Ook vragen met betrekking tot bestuursdocumenten die nog niet af zijn, kunnen worden afgewezen. In 16 van de zaken bij de beroepsinstantie werd gebruik gemaakt van één van deze uitzonderingsgronden. Hiervan werden 8 beroepen gegrond verklaard (50%), in de overige gevallen trad de beroepsinstantie de betrokken bestuursinstantie bij. Opmerkelijk is dat bij de toepassing van artikel 11,2° (bestuursdocumenten die niet af zijn) 6 van de 8 beroepen gegrond werd verklaard. Hieruit kan worden afgeleid dat deze uitzonderingsgrond niet geheel duidelijk is qua interpretatie.

Wat de gegrond verklaarde beroepen betreft, valt af te leiden dat:

- werkdocumenten die ambtenaren van de betrokken bestuursinstantie bezitten, moeten ook als een bestuursdocument gekwalificeerd worden;
- dat de agenda van een mandataris, net als deze van ambtenaren evenwel een bestuursdocument is, maar dat de beroepsinstantie wel kan inzien dat een screening op de verschillende uitzonderingsgronden een onmogelijke taak is, dat in dit geval niet van uitzonderingsgrond 11,2° maar 11,1° kan ingeroepen worden wegens kennelijk onredelijk (2016, jaarnummer 140);
- hoewel bepaalde documenten nooit echt af zullen zijn (opvolgingsnota's, technische verslagen, ...) kan de uitzonderingsgrond 11,2° toch niet worden gebruikt, zolang deze documenten niet worden opgesteld in het kader van een besluitvormingsprocedure. (2016, jaarnummer 148)

6.3 Conclusies

Gedurende de interviews met de centrumsteden werden enkele vragen gesteld met betrekking tot de interpretatie van bestuursdocumenten. Op basis van de analyse van de uitspraken van de beroepsinstantie, kan het volgende geconcludeerd worden:

1. Een bestuursdocument is af, zodra het af is. De beroepsinstantie stelt dat er niet per se een definitieve beslissing moet zijn. Dit wil zeggen dat het 'ondertekend' moet zijn door de persoon die in het kader van het opstellen van het betreffende document, hiervoor bevoegd is. Ook tussentijdse rapporten, adviezen en nota's zijn openbaar, nog voor de eindbeslissing waarvoor deze werden opgemaakt, is gevallen. Zelfs al zijn deze documenten vatbaar voor wijziging of herziening ten gevolge van nieuwe factoren en elementen.
2. Wat een bestuursdocument is, interpreteert de beroepsinstantie erg ruim. E-mails, werkdocumenten in het bezit van een ambtenaar, zelfs de agenda van mandatarissen en ambtenaren zijn in principe bestuursdocumenten (zelfs de agenda van mandatarissen nog van voor hun eedaflegging (!) en ambtenaren zijn in principe bestuursdocumenten). In dergelijke gevallen zou men de uitzonderingsgrond van de onredelijkheid kunnen invoeren.
3. Wanneer een vraag juist onredelijk is of niet, wordt beoordeeld per vraag. De beroepsinstantie treedt de overheidsinstantie wel bij indien eenzelfde persoon herhaaldelijk dezelfde vragen stelt, en de beroepsinstantie van mening is dat de overheid meer dan voldoende gedaan heeft om de aanvrager ruim te informeren;
4. Het gebruik van de uitzonderingsgrond 14,4° is enkel toegelaten indien het gaat over reeds hangende juridische procedures. Deze uitzonderingsgrond kan echter niet ingeroepen worden indien met het vermoeden heeft dat er een juridische procedure zou kunnen volgen.

De uitspraken van de beroepsinstantie zijn erg belangrijk bij de toepassing van het decreet openbaarheid van bestuur. De beroepsinstantie is mee verantwoordelijk voor een goede uitvoering van het decreet. Ze zouden daarom op een veel actievere manier hun kennis en uitspraken in het kader van het decreet openbaarheid moeten ontsluiten. Behalve een beroepsinstantie waarbij de burger terecht kan, zou het ook een steunpunt voor de besturen waarbij ze steeds voor advies terecht moeten kunnen.

7 Bijlagen

7.1 Blanco enquête

1. ALGEMEEN

Doel: In deze sectie wordt gepeild naar enkele algemene kencijfers van de gemeente.

1. Naam van de gemeente:

2. Aantal collegebeslissingen in 2015:

3. Aantal gemeenteraadsbeslissingen in 2015:

4. Aantal vragen in het kader van de passieve openbaarheid van bestuur in 2015.

Onder passieve openbaarheid van bestuur verstaan we alle aanvragen van derden om bestuursdocumenten in te kijken of er een kopie van te krijgen

5. Aantal inzagevragen van raadsleden in 2015.

Onder inzagevragen van raadsleden verstaan we alle vragen tot inzage in alle dossiers, stukken en akten die het bestuur van de gemeenten betreffen (zoals voorzien in art. 30 van het gemeentedecreet)

2. OPENBAARHEID VAN BESTUUR

*Doel: in deze sectie wordt gepeild naar de toepassing van het decreet en de wet **openbaarheid van bestuur***

2a. Actieve openbaarheid

Onder actieve openbaarheid verstaan we het systematisch informeren van derden op initiatief van het bestuur over het gevoerde beleid.

1. Welke onderstaande zin omschrijft het beste hoe de organisatie vandaag omgaat met de actieve openbaarheid van bestuur?

<input type="checkbox"/>	a. We brengen zo veel mogelijk documenten in de actieve openbaarheid
<input type="checkbox"/>	b. We brengen enkel het strikt noodzakelijke in de actieve openbaarheid
<input type="checkbox"/>	c. We zitten ergens tussenin (meer dan het strikt noodzakelijke, maar zeker niet alles)

2. Indien u in vraag 1, a of b selecteerde, lijst hier dan op welke type documenten u in de actieve openbaarheid brengt (*meerdere keuzes mogelijk*):

<input type="checkbox"/>	stedelijke reglementen
<input type="checkbox"/>	jaarrekeningen
<input type="checkbox"/>	collegebesluiten

<input type="checkbox"/>	gemeenteraadsbesluiten
<input type="checkbox"/>	andere:

3. Hoe worden documenten in de actieve openbaarheid gebracht (*meerdere keuzes mogelijk*):

<input type="checkbox"/>	a. digitaal - via een afzonderlijk portaal. Geef hier de locatie:
<input type="checkbox"/>	b. digitaal - verspreid op de gemeentelijke website. Geef hier de locatie:
<input type="checkbox"/>	c. op papier – alle stukken liggen ter inzage op het stadhuis
<input type="checkbox"/>	d. het gemeentelijke infoblad
<input type="checkbox"/>	e. andere; welke?

2b. Passieve openbaarheid

De volgende vragen gaan enkel over de *passieve openbaarheid van bestuur*. Onder *passieve openbaarheid van bestuur* verstaan we alle aanvragen van derden om bestuursdocumenten in te kijken of er een kopie van te krijgen.

4. Wie behandelt vragen in het kader van de passieve openbaarheid van bestuur?

<input type="checkbox"/>	a. de stadssecretaris
<input type="checkbox"/>	b. deze bevoegdheid werd gedelegeerd: aan wie?
<input type="checkbox"/>	c. beide

5. Bestaan er uitgeschreven interne procedures over het behandelen van vragen in het kader van openbaarheid van bestuur?

<input type="checkbox"/>	a. Ja. Voeg het document toe als bijlage bij deze enquête.
<input type="checkbox"/>	b. Nee

6. Hoe worden aanvragen in het kader van de openbaarheid van bestuur geregistreerd?

<input type="checkbox"/>	a. in Excel
<input type="checkbox"/>	b. in en een apart registratiesysteem
<input type="checkbox"/>	c. niet
<input type="checkbox"/>	c. andere:

7. Staat de procedure openbaarheid van bestuur in een reglement?

<input type="checkbox"/>	a. Ja, onderdeel van een apart reglement. Voeg het document toe als bijlage bij deze enquête.
<input type="checkbox"/>	b. Ja, een apart reglement. Voeg het document toe als bijlage bij deze enquête.
<input type="checkbox"/>	c. Nee

8. Indien mogelijk, kan u zeggen of het aantal aanvragen ihkv de passieve openbaarheid van bestuur de laatste jaren:

<input type="checkbox"/>	a. stegen
<input type="checkbox"/>	b. daalden
<input type="checkbox"/>	c. gelijk bleven
<input type="checkbox"/>	c. niet in te schatten

9. Wat waren de drie meest gevraagde type van documenten in 2015? (*bv.: vergunningen, reglementen, beslissingen in kader van mobiliteit, beslissingen in kader van sociale zaken, ...*)

1	
2	
3	

10. Hoeveel van de aanvragen ihkv passieve openbaarheid van bestuur die werden gesteld in 2015, werden uiteindelijk geweigerd?

--

11. Wat waren de drie meest gebruikte uitzonderingsgronden om een aanvraag, gesteld in 2015, te weigeren?

1	
2	
3	

12. Hoe vaak werd een weigering van een aanvraag, gesteld in 2015, uiteindelijk aangevochten bij de Beroepscommissie of de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten?

--

13. Hoe vaak kreeg uw organisatie gelijk in het geval van een beroepsprocedure in 2015?

--

3. INZAGERECHT RAADSLEDEN

*Doel: in deze sectie wordt gepeild naar de toepassing het **inzagerecht** van raadsleden zoals voorzien in artikel 30 van het gemeentedecreet.*

14. Wie behandelt inzagevragen van raadsleden?

<input type="checkbox"/>	a. het college van burgemeester en schepenen
<input type="checkbox"/>	b. gedelegeerd aan de stadssecretaris
<input type="checkbox"/>	c. gedelegeerd aan andere; aan wie

15. Werd de procedure inzagevragen van raadsleden opgenomen in het huishoudelijk reglement van de gemeenteraad?

<input type="checkbox"/>	a. Ja. Voeg het document toe als bijlage bij deze enquête.
<input type="checkbox"/>	b. Nee

16. Bestaan er, behalve het huishoudelijk reglement, uitgeschreven interne procedures over het behandelen van inzagevragen van raadsleden?

<input type="checkbox"/>	a. Ja. Voeg het document toe als bijlage bij deze enquête.
<input type="checkbox"/>	b. Nee

17. Worden deze inzagevragen geregistreerd?

<input type="checkbox"/>	a. Ja
<input type="checkbox"/>	b. Nee

18. Indien u inzagevragen registreert, hoe gebeurt dit dan?

<input type="checkbox"/>	a. in Excel
<input type="checkbox"/>	b. in en een apart registratiesysteem
<input type="checkbox"/>	c. niet
<input type="checkbox"/>	d. andere:

19. Indien mogelijk, kan u zeggen of inzagevragen de laatste jaren:

<input type="checkbox"/>	a. stegen
<input type="checkbox"/>	b. daalden
<input type="checkbox"/>	c. gelijk bleven
<input type="checkbox"/>	d. niet in te schatten

20. Wat waren de drie meest gevraagde type van documenten in 2015? (bv.: vergunningen, reglementen, beslissingen in kader van mobiliteit, beslissingen in kader van sociale zaken, ...)

1	
2	
3	

21. Hoeveel inzagevragen, die werden gesteld in 2015, werden uiteindelijk geweigerd?

--

22. Wat waren de drie meest aangehaalde redenen om een aanvraag, gesteld in 2015, te weigeren?

1	
2	
3	

23. Hoe vaak werd een weigering tot inzage, gesteld in 2015, uiteindelijk aangevochten bij de toezichthoudende overheid?

--

24. Hoe vaak kreeg uw bestuur gelijk en werd de weigering als correct beoordeeld voor inzagevragen, gesteld in 2015?

--

7.2 Blanco interview

1. Openbaarheid van bestuur

a. Praktijk

1. **Hoe wordt beslist welke documenten in de actieve openbaarheid worden gebracht?** (op basis van welke argumenten, bijvoorbeeld waarom collegebeslissingen wel of niet, hoe zit het met de openbaarmaking van initiatiefrecht? En de schriftelijke vragen van raadsleden?)
2. **Wanneer worden ‘interne documenten’ ook bestuursdocumenten?** (waar wordt de lijn getrokken? Wat zijn de criteria?)
3. **Hoe vaak wordt verwezen naar een andere overheid? En waarom?**
4. **Hoe ziet het registratiesysteem er uit?**
5. **Hoe verloopt de behandeling van een vraag in het kader van de passieve openbaarheid?** (Wat is de formele flow? Hoe loopt de werkelijke realiteit? Met wie wordt dit afgetoetst? Hoe verloopt dit met politiek gevoelige dossiers?)
6. **Hoe wordt ‘politieke besluitvorming’ gedefinieerd?** (cf. uitzonderingsgrond 14,5°)
7. **Hoe gekend zijn de aanvragers met het decreet?** (wordt steeds expliciet verwezen naar het decreet? Is er sprake van ‘beroepsvragers’ die de regels en de uitspraken van de beroepscommissie haast beter kennen dan de eigen administratie?)
8. **Wie stelt de vragen in het kader van de openbaarheid van bestuur?** (Gaat dit meestal om dezelfde groepen/personen/beroepen/actiegroepen); Gaat dit meestal over dezelfde soort dossiers?
 - a. **Hoe worden conflicten tussen andere overheden of partners opgelost?** (Wat als er onenigheid is? Bijvoorbeeld interventieverslagen van de politie: politie weigert dat te geven o.b.v. wet op politieambt)

b. Impact administratie

9. **Hoe zit het met de verhouding geregistreerde aanvragen vs. het effectief aantal gestelde vragen?** (wordt alles steeds geregistreerd? Wat met vragen in kader van GAS, vragen bij het archief? Stedenbouwkundige dossiers?)
10. **Doet het bestuur iets met de informatie uit het aanvragenregister?**
11. **Wie behandelt vragen in kader van de openbaarheid van bestuur?** (Welke argumenten spelen er om de behandeling van een verzoek al dan niet te delegeren? Wie beslist, wanneer? Indien de secretaris dit delegeert, blijft de secretaris dan toch enig zicht houden op het wat en hoe?)
12. **Hoe veel tijd wordt er gestoken in de behandeling van de openbaarheid van bestuur?** (Zijn er personeelsleden – quasi – fulltime belast met deze taak? Hoe veel personen in de organisatie zijn bezig met de behandeling van een vraag?)
13. **Hoe wordt de uitvoering van het decreet openbaarheid van bestuur werkbaar gehouden?** (Wat wordt in de praktijk gedaan om de impact minimaal te houden? Wordt op voorhand al veel in de openbaarheid gebracht? Wordt minder geregistreerd?)

- c. Impact besluitvorming
 14. **Zorgt de wetenschap dat alle documenten in principe openbaar zijn voor een andere manier van politieke besluitvorming?** (worden politiek gevoelige zaken anders genotuleerd?)
 15. **Welk effect heeft openbaarheid van bestuur op politiek gevoelige beslissingen?** (In hoeverre krijg je een weerbots van de info die je gaf, hoe ziet die er uit?)

2. Inzagerecht van raadsleden

- a. Praktijk
 1. **Raadsleden hebben recht van inzage in alle dossiers, stukken en akten die het bestuur van de gemeenten betreffen (art. 30 GD). Hoe ver gaat de gemeente hier in?** (worden interne nota's en verslagen ook bezorgd? Waar wordt de lijn getrokken? Worden ook nieuwe documenten gecreëerd op vraag van een raadslid; overzichten, samenvattingen, ... ? Wat als het raadslid personeels-, tucht- of auditdossiers opvraagt?)
 2. **Hoe verloopt de behandeling van een vraag tot inzage van een raadslid?** (Wat is de formele flow? Hoe loopt de werkelijke realiteit? Met wie wordt dit afgetoetst? Hoe verloopt dit met politiek gevoelige dossiers?)
 3. **Hoe gekend zijn de raadsleden met dit recht?** (wordt steeds expliciet verwezen naar het inzagerecht?)
 4. **Welke gemeenteraadsleden stellen inzagevragen?** (Gaat dit meestal over dezelfde raadsleden?) Gaat dit meestal over dezelfde soort dossiers?)
 5. **Hoe worden conflicten rond de behandeling van een inzagevraag opgelost?** (Wat als er onenigheid is? Tussen verschillende diensten? Of met de politiek? Dienen de raadsleden klacht in bij het toezicht?)
 6. **Komt het vaak voor (hoe vaak) dat raadsleden de documenten, die ze hebben ontvangen, misbruiken?** (Hoe, bv. door op eigen website te publiceren, naar de pers te stappen, ...)
- b. Impact administratie
 7. **Wie behandelt inzagevragen van raadsleden?** (Welke argumenten spelen er om de behandeling van een verzoek al dan niet te delegeren? Wie beslist, wanneer?)
 8. **Hoe veel tijd wordt er gestoken in de behandeling van inzagevragen van raadsleden?** (Zijn er personeelsleden – quasi – fulltime belast met deze taak? Hoe veel personen in de organisatie zijn bezig met de behandeling van een vraag?)
 9. **Worden er soms nieuwe documenten gemaakt op vraag van de raadsleden?**
Bv. een overzichtslijst
- c. Impact besluitvorming
 10. **Als raadsleden recht hebben op inzage in alle stukken van de gemeenteraad, wordt hier rekening mee gehouden in de politieke besluitvorming of in de verslaggeving?** (Verslagen managementteam, politiek gevoelige dossiers, ... worden deze beslissingen aangepast? In hoeverre wordt hier rekening mee gehouden bij de totstandkoming van de besluitvorming?)

11. **Welk effect heeft het inzagerecht van raadsleden op politiek gevoelige beslissingen?** (In hoeverre krijg je een weerbots van de info die je gaf, hoe ziet die er uit?)

7.3 Lijst van geïnterviewden

Aalst	Sophie Podeveyn
Antwerpen	Roel Verhaert (voormalig stadssecretaris) Kathleen Lambrechts Christiane Cordy Inge Heirman
Brugge	Johan Coens (stadssecretaris) Chris Pauwels
Genk	Rudi Haeck (stadssecretaris) Els Moermans
Gent	Paul Teerlinck (voormalig stadssecretaris) Ines Acke Nele Matthys
Hasselt	Joost Laureys (waarnemend stadssecretaris) Liesbeth Battain
Kortrijk	Geert Hillaert (stadssecretaris) Petra Verhenne
Leuven	Elke Knoors Hilde Vanosmael Natasja Van Tilt
Mechelen	Guy Hemeleers Gerrit Boschmans
Oostende	Kristof Beuren (stadssecretaris) Wendy Blondé
Roeselare	Bart Vandeputte
Sint-Niklaas	Johan Verhulst (stadssecretaris) Veerle Christiaens
Turnhout	Filip Buijs (stadssecretaris) Anja Antonissen

7.4 Contactpersonen openbaarheid van bestuur

Aalst	Carine Pletinckx-Swinnen
Antwerpen	Lies Van den Steen
Brugge	Sigrid Ackaert
Genk	Els Moermans

Gent	Ines Acke
Hasselt	Liesbeth Battain
Kortrijk	Petra Verhenne
Leuven	Natasja Van Tilt
Mechelen	Guy Hemeleers
Oostende	Wendy Maes
Roeselare	Bart Vandeputte
Sint-Niklaas	Joke Smet
Turnhout	Anja Antonissen

7.5 Contactpersonen inzagerecht raadsleden

Aalst	Carine Pletinckx-Swinnen
Antwerpen	Lies Van den Steen
Brugge	Kathleen De Grande
Genk	Els Moermans
Gent	Nele Matthys
Hasselt	Liesbeth Battain
Kortrijk	Petra Verhenne
Leuven	Natasja Van Tilt
Mechelen	Gerrit Boschmans
Oostende	Wendy Maes
Roeselare	Bart Vandeputte
Sint-Niklaas	Joke Smet
Turnhout	Anja Antonissen