

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

Dossiernummer: OVB/2024/132

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Bevoegdheid beroepsinstantie

Bestuursdecreet van 7 december 2018, titel II, hoofdstuk 3, afdeling 6.

Besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie.

Voorafgaande procedure

Op 26 april 2024 diende ■■■ (hierna vermeld als verzoeker), een verzoek in bij het agentschap Audit Vlaanderen om een afschrift te bezorgen van het volledige dossier inzake de meldingen die ■■■ over mogelijke onregelmatigheden bij het lokaal bestuur Rotselaar bij Audit Vlaanderen heeft ingediend: alle correspondentie met de gemeente Rotselaar (mail, brieven, ...), alle onderzoeken die Audit Vlaanderen uitgevoerd hebben, alle mailverkeer (zowel extern als intern) en alle andere documenten die bij het dossier horen.

Bij beslissing d.d. 3 mei 2024 werd dit verzoek door Audit Vlaanderen gedeeltelijk ingewilligd.

Bij mail d.d. 28 mei 2024 diende verzoeker beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde gedeeltelijke weigeringsbeslissing van Audit Vlaanderen. Dit beroep werd geregistreerd op 28 mei 2024.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 26 april 2024.

De bestreden beslissing dateert van 3 mei 2024. Deze beslissing maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het beroep werd ingediend bij mailbericht d.d. 28 mei 2024 en is tijdig ingesteld.
Het ingediende beroepschrift is bijgevolg **ontvankelijk**.

Gegrondeheid 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. Aangevochten beslissing

Het verzoek tot openbaarmaking werd door Audit Vlaanderen in de beslissing van 3 mei 2024 gedeeltelijk ingewilligd, waarbij de hierna vermelde motivering werd gegeven:

“ De documenten die u opvraagt zijn bestuursdocumenten, waarop per definitie de wettelijke en decretale bepalingen inzake openbaarheid van bestuur van toepassing zijn. Wanneer de openbaarmaking wordt gevraagd van een bestuursdocument waarop geen wettelijke of decretale uitzonderingsgrond van toepassing is, gaat Audit Vlaanderen principieel over tot de openbaarmaking van deze documenten. Een uitzonderingsgrond in het Bestuursdecreet van 7/12/2018 bepaalt evenwel dat een overheidsinstantie een aanvraag tot openbaarmaking kan afwijzen indien ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van het vertrouwelijke karakter van de handelingen van een overheidsinstantie als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitoefening van de administratieve handhaving, een audit die in uitvoering is of de politieke besluitvorming (art. II 35, 5°).

-De documenten die betrekking hebben op het door Audit Vlaanderen uitgevoerde onderzoek en die u opvraagt in het kader van de openbaarheid van bestuur, betreffen werkdocumenten. Werkdocumenten die Audit Vlaanderen verzamelt en/of opmaakt in het kader van de uitoefening van haar decretale bevoegdheden, komen niet in aanmerking voor openbaarmaking.

De Memorie van toelichting bij artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet bepaalt hierover het volgende: “De auditrapporten die worden opgesteld door Audit Vlaanderen komen in aanmerking voor openbaarmaking (na kennisgeving aan de beleidsverantwoordelijken), terwijl de voorbereidende werkdocumenten dat niet zullen zijn.” Dit standpunt wordt ook bevestigd in een eerdere uitspraak van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur (OVB/2021/400).

Op grond van artikel II. 35, 5° van het Bestuursdecreet weigert Audit Vlaanderen uw aanvraag tot openbaarmaking van de gevraagde documenten, die verband houden met het door Audit Vlaanderen gevoerde onderzoek (deze beslissing omvat zowel interne werkdocumenten als het mailverkeer met lokaal bestuur Rotselaar in het kader van het door Audit Vlaanderen gevoerde onderzoek).

- De communicatie die Audit Vlaanderen voerde met ██████, is reeds in zijn bezit aangezien hij hetzij de afzender, hetzij de geadresseerde was van dit mailverkeer. Dit mailverkeer wordt om die reden niet opnieuw bezorgd.

- Het vooronderzoek naar aanleiding van de meldingen door ██████, resulteerde in een brief dd. 04.03.2024 aan lokaal bestuur Rotselaar. Op deze brief is de hogervermelde uitzonderingsgrond niet van toepassing. Deze brief bevat wel een beschrijving van gedragingen of handelingen van bij naam genoemde of gemakkelijk identificeerbare natuurlijke personen of van gegevens die de identificatie van natuurlijke personen mogelijk maken. Audit Vlaanderen bezorgt u als bijlage bij dit mailverkeer een kopie van deze brief, evenwel met inachtnaam van de bescherming van de

persoonlijke levenssfeer van de bij naam genoemde of gemakkelijk te identificeren natuurlijke personen (toepassing van art. 11 40 §3 van het Bestuursdecreet). “

2. Inhoud van het beroepschrift

De verzoeker tekent beroep aan tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van Audit Vlaanderen d.d. 3 mei 2024 en argumenteert zijn beroep als volgt:

“ Volgens ons kan de uitzonderingsgrond zoals beschreven in artikel 11.35. 5° hier niet gebruikt worden. Het is namelijk zo dat de audit afgesloten is en dus niet meer in uitvoering is, waardoor men zich niet kan beroepen op ten 5° van artikel 11.35. De uitzonderingsgrond is duidelijk geschreven om geen documenten openbaar te moeten maken tijdens de uitvoering van een audit, maar is niet meer geldig na de uitvoering (of niet uitvoering) van een audit.

In dit dossier is de audit niet meer in uitvoering, dit kan nagevraagd worden bij Audit Vlaanderen zelf, verwijzend naar de mail van 5 maart 2024 om 15:20 van [REDACTED] met als onderwerp: “RE: bijkomende stukken trajectcontrole en bouw dossier stationsstraat 241”.

Indien de decreetgever ook een uitzondering qua openbaarheid had bedoeld voor documenten na het afsluiten, of niet opgestart zijn, van een audit, dan zouden de woorden “die in uitvoering is” niet opgenomen geweest zijn in het decreet.

Ook de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet Bestuursdecreet (parlementair stuk 1656 (2017-2018) – Nr. 1 ingediend op 9 juli 2018 (2017-2018), p.64), is op dit vlak duidelijk:

“(…) Indien deze documenten voor de sluitingsmeeting aan anderen, buiten de geauditeerde, openbaargemaakt zouden moeten worden, dan zou dit enkel tot verwarring en misvattingen aanleiding kunnen geven. Ook zou men kunnen pomen dat de in het Charter ingeschreven onafhankelijkheid en objectiviteit van Audit Vlaanderen in het gedrang zou kunnen komen, indien informatie te vlug vrijgegeven wordt. Er zou druk uitgeoefend kunnen worden om het rapport in een bepaalde zin aan te passen waardoor de objectiviteit en onafhankelijkheid in grote mate gehypothekeerd zou kunnen worden. De vertrouwelijkheid omtrent de resultaten van de audits is evenwel niet langer vereist zodra de beleidsverantwoordelijken kennis hebben gekregen van deze resultaten. (...)” (eigen onderlijning).

Het stuk waar Audit Vlaanderen zelf naar verwijst uit de memorie van toelichting: “De auditrapporten die worden opgesteld door Audit Vlaanderen komen in aanmerking voor openbaarmaking (na kennisgeving aan de beleidsverantwoordelijken), terwijl de voorbereidende werkdocumenten dat niet zullen zijn.” is in deze niet relevant omdat er geen auditrapport werd opgesteld.

Hier komen we ook op de kern van de zaak namelijk de vraag waarom Audit Vlaanderen geen audit heeft uitgevoerd. Tenslotte is het zo dat het decreet altijd boven een memorie van toelichting staat, en enkel kan aangehaald worden indien het decreet op een bepaald vlak niet helemaal duidelijk is. Hier is het decreet glashelder, namelijk dat er enkel een uitzondering is indien een audit in uitvoering is.

Indien men toch van oordeel zou zijn dat artikel 11.35. 5° van het bovengenoemde decreet van toepassing zou zijn, dan is het niet duidelijk welk belang men wil beschermen door niet in te gaan op onze vraag tot openbaarmaking, en welke schade er zou toegebracht worden door de stukken wel vrij te geven.

Het afwegingsproces werd volgens ons niet gemaakt of is ons toch niet bekend. Wij hadden dan ook graag geweten welk belang beschermd wordt en welke schade er potentieel zou toegebracht worden.

Er mag niet uit het oog verloren worden dat de openbaarmaking hier ook een algemeen belang dient, namelijk in hoeverre worden klokkenluiders beschermd en wordt er onderzoek gedaan naar aangedragen potentiële overtredingen van lokale besturen door klokkenluiders. “

3. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met Audit Vlaanderen, om wat extra toelichting te krijgen bij dit beroepsdossier en bij de afhandeling van het desbetreffende auditdossier.

Uit de verkregen informatie vanuit Audit Vlaanderen is gebleken dat in casu door [REDACTED] een aantal meldingen werden gedaan bij Audit Vlaanderen in verband met mogelijke onregelmatigheden bij lokaal bestuur Rotselaar. Vanuit Audit Vlaanderen werd op al deze meldingen steeds een vooronderzoeks-procedure toegepast. Dergelijke vooronderzoeksprocedure heeft tot doel om na te gaan of er al dan niet verder forensisch gevolg moet worden gegeven aan een melding. Indien dit het geval is, resulteert dit in de opstart van een forensische audit door Audit Vlaanderen en de oplevering van een forensisch auditrapport.

In casu echter resulteerde dit vooronderzoek door Audit Vlaanderen in een aantal bevindingen, die onvoldoende werden geacht om de opstart van een forensische audit te rechtvaardigen, maar waarbij Audit Vlaanderen wel heeft beslist om deze bevindingen in de vorm van een brief mee te delen aan het betrokken bestuur van de gemeente Rotselaar.

De beroepsinstantie stelt dus vast dat er zich in dit dossier bij Audit Vlaanderen een aantal werkdocumenten bevinden, die deel uitmaken van het vooronderzoek dat werd gevoerd vanuit Audit Vlaanderen naar aanleiding van de ontvangen meldingen. Daarnaast is er dan het eindresultaat van dat vooronderzoek, namelijk de brief met bevindingen die werd gestuurd vanuit Audit Vlaanderen aan het gemeentebestuur van Rotselaar.

a) Het vooronderzoek door Audit Vlaanderen

De beroepsinstantie is van oordeel dat de documenten die deel uitmaken van het door Audit Vlaanderen gevoerde vooronderzoek, met uitzondering dan van de brief aan de gemeente Rotselaar (zie verder onder b) bij de bespreking), moeten worden beschouwd als voorbereidende werkdocumenten binnen Audit Vlaanderen.

De beroepsinstantie is van mening dat deze voorbereidende werkdocumenten van Audit Vlaanderen niet voor openbarmaking in aanmerking komen in toepassing van artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet. Voormeld decreetartikel bepaalt dat een instantie een aanvraag tot openbaarmaking afwijst, indien ze van oordeel is dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de vertrouwelijkheid van het handelen van die instantie, als die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitvoering van een audit die in uitvoering is.

De beroepsinstantie wijst erop dat de decreetgever met voormelde uitzonderingsgrond de noodzakelijke vertrouwelijkheid heeft willen beschermen die nodig is bij het voeren van interne audits. In de memorie van toelichting (*Parl. St. VI. Parl. 2017-2018, nr. 1656/1*) wordt heel duidelijk benadrukt dat de interne audits een grote mate van vertrouwelijkheid vergen tijdens hun uitvoeringsfase. Zolang een auditopdracht loopt, moet de vertrouwelijkheid ervan gegarandeerd worden, onder meer met het oog op de onafhankelijkheid en de objectiviteit van diegene die de audit uitvoert en in de wetenschap dat men bij de aanvang van een auditopdracht nooit bij voorbaat weet tot welke resultaten de audit kan leiden (in sommige gevallen kunnen er administratieve onderzoeken opgestart worden).

In de memorie van Toelichting bij het Bestuursdecreet staat voorts ook het volgende : “ De vertrouwelijkheid omtrent de resultaten van de interne audits is evenwel niet langer vereist zodra de beleidsverantwoordelijken kennis hebben gekregen van deze resultaten. Natuurlijk is het mogelijk om op dat ogenblik eventueel andere uitzonderingsgronden , zoals voorzien in dit decreet, in te roepen om alsnog bepaalde documenten aan de openbaarheid te onttrekken. Zo zullen sommige documenten niet openbaar kunnen gemaakt worden, doordat ze informatie bevatten die vertrouwelijk door derden werd meegegeed of omdat ze werden opgesteld ten behoeve van een mogelijke tuchtprocedure. De detailrapporten en de syntheserapporten die worden opgesteld door de entiteit Interne Audit bij het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap komen in aanmerking voor openbaarmaking (na kennisgeving aan de beleidsverantwoordelijken), terwijl de voorbereidende werkdocumenten dat niet zullen zijn.”

De beroepsinstantie is van mening dat in casu de door verzoeker opgevraagde documenten uit het vooronderzoek door Audit Vlaanderen allemaal betrekking hebben op de voorbereidende werkdocumenten/werkpapieren, die de basis vormen van het door Audit Vlaanderen gevoerde vooronderzoek om na te gaan of er voldoende redenen aanwezig zijn om over te gaan tot de opstart van een forensische audit bij de gemeente Rotselaar. De decreetgever heeft heel duidelijk aangegeven in zijn toelichting bij voormeld decreetartikel uit het Bestuursdecreet dat met betrekking tot uitgevoerde audits, enkel de detailrapporten en de syntheserapporten voor eventuele openbaarmaking in aanmerking komen en niet alle voorbereidende werkdocumenten. De door verzoeker opgevraagde documenten zijn nu net de voorbereidende werkdocumenten waarmee Audit Vlaanderen aan de slag is gegaan om na te gaan of er gegronde redenen aanwezig waren om een forensische audit uit te voeren bij de gemeente Rotselaar.

De beroepsinstantie verwijst voor de afscherming van de voorbereidende werkdocumenten binnen Audit Vlaanderen ook naar de bepalingen van het Charter van het Agentschap Audit Vlaanderen dat is opgesteld conform de normen van het IIA (Institute of Internal Auditors) en in zijn huidige versie is goedgekeurd door de beide auditcomités binnen Audit Vlaanderen op 11 februari 2021.

Het is wel zo dat er geen beroepsgeheim rust op auditoren, doch de beroepsinstantie kan niet voorbij gaan aan het feit dat er wel degelijk een duidelijke vertrouwelijkheidsverplichting bestaat in hoofde van de auditoren, waaraan elke auditentiteit (zoals Audit Vlaanderen) die lid is van de wereldwijde interne auditberoepsorganisatie Institute of Internal Auditors (IIA) moet voldoen, opgenomen in de Code of Ethics (gedragscode) van het IIA. Deze code bevat 4 basisbeginselen en één daarvan is het vertrouwelijkheidsbeginsel. Inbreuken tegen het vertrouwelijkheidsbeginsel kunnen voor leden en certificaathouders van het IIA leiden tot disciplinaire maatregelen. Dit vertrouwelijkheidsbeginsel werd logischerwijze daarom ook opgenomen in het auditcharter van Audit Vlaanderen.

In dat verband vermeldt voormeld Charter onder meer het volgende : “Om zijn bevoegdheid te kunnen uitoefenen, heeft Audit Vlaanderen, in functie van de auditopdrachten, toegang tot alle informatie en documenten, ongeacht de drager ervan, en tot alle gebouwen, ruimtes en installaties waar taken of bevoegdheden van de Vlaamse administratie of de lokale besturen worden uitgevoerd. Audit Vlaanderen kan aan ieder personeelslid de inlichtingen vragen die voor de uitvoering van zijn opdrachten nodig worden geacht. Ieder personeelslid is ertoe gehouden op een volledige wijze te antwoorden en alle relevante informatie en documenten te verstrekken. Personeelsleden die tekort komen aan deze verplichtingen kunnen tuchtrechtelijk worden gesanctioneerd in overeenstemming met de vigerende statuten. Alle informatie die Audit Vlaanderen in zijn bezit krijgt of aanmaakt, zal door Audit Vlaanderen met de nodige discretie en vertrouwelijkheid worden behandeld”.

Voormeld vertrouwelijkheidsbeginsel is er net ingeschreven opdat de personeelsleden van overheidsinstanties t.a.v. een intern auditagentschap zoals Audit Vlaanderen immers vrij van gedachten moeten kunnen wisselen, zonder dat hun voorstellen of ideeën op verzoek publiek gemaakt moeten worden.

Anders bestaat het gevaar dat ze zeer terughoudend worden in hun schriftelijke communicatie met Audit Vlaanderen, waardoor het uitvoeren van een professionele audit enorm bemoeilijkt wordt, zo niet onmogelijk wordt gemaakt.

Het is juist dit vertrouwelijkheidsbeginsel, zoals ingeschreven in het Charter van Audit Vlaanderen en zoals opgenomen in de Code of Ethics (gedragscode) van het IIA, dat de achterliggende reden was voor de decreetgever om duidelijk te stellen dat enkele de eigenlijke auditrapporten zelf voor een eventuele openbaarmaking (behoudens toepassing van inhoudelijke uitzonderingsgronden) in aanmerking komen en dat de voorbereidende werkdocumenten binnen Audit Vlaanderen dat nooit zullen zijn. Bij de openbaarmaking van die werkdocumenten zou het vertrouwelijkheidsbeginsel uit de voormelde gedragscodes ontegensprekelijk geschonden worden, met daarbovenop de dreiging van het opleggen van een mogelijke tuchtrechtelijke sanctie.

De kritiek van verzoeker dat deze uitzondering in casu niet kan worden ingeroepen omdat er nooit een forensische audit werd opgestart en dat deze uitzondering enkel van toepassing is wanneer er effectief een audit in uitvoering is, kan niet worden bijgetreden door de beroepsinstantie. In de tekst van het decreet staat inderdaad dat deze uitzondering geldt voor een audit in uitvoering, doch de beroepsinstantie is van oordeel dat de decreetgever hiermee ook wil aangeven dat, zolang een audit lopende is of het vooronderzoek naar de mogelijkheid om een forensische audit op te starten, geen enkel document met betrekking tot die audit of het vooronderzoek naar de opstart ervan kan worden openbaar gemaakt. Van zodra het vooronderzoek naar een mogelijke audit is beëindigd of de eigenlijke audit zelf (en dus na kennisgeving van de resultaten van het gevoerde vooronderzoek of de eigenlijke audit aan de beleidsverantwoordelijken), komen de detailrapporten en de syntheserapporten (of in casu de eindconclusie van Audit Vlaanderen met een aantal aanbevelingen aan de betrokken gemeente) die worden opgesteld door Audit Vlaanderen in aanmerking voor principiële openbaarmaking (behoudens de toepassing van inhoudelijke uitzonderingsgronden), terwijl de voorbereidende werkdocumenten binnen Audit Vlaanderen dat nooit zullen zijn. De tekst in de Memorie van Toelichting bij deze decreetbepaling is heel duidelijk op dit vlak.

Verzoeker heeft wel een punt, waar hij stelt dat deze uitzonderingsgrond een relatieve uitzonderingsgrond is, wat inhoudt dat er een belangenafweging dient te gebeuren tussen het beschermde belang (in casu de werkdocumenten van Audit Vlaanderen) enerzijds en het te beschermen belang van de openbaarheid van de opgevraagde documenten.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken documenten. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: "De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort.." (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). In voorliggend geval dient de bescherming van de vertrouwelijkheid van de werkdocumenten binnen Audit Vlaanderen geacht te worden te primeren boven het door verzoeker aangehaalde belang dat moet kunnen worden nagegaan in hoeverre klokkenluiders beschermd worden en er een onderzoek wordt gedaan naar aangedragen potentiële overtredingen van lokale besturen door klokkenluiders.

De afweging van de beroepsinstantie leidt dan ook tot de conclusie dat het belang dat beschermd wordt door de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet primeert op het belang van de openbaarheid in hoofde van verzoekende partij en dat voormelde uitzonderingsgrond dan ook terecht werd

ingeroepen door Audit Vlaanderen om de openbaarmaking van de voorbereidende werkdocumenten binnen Audit Vlaanderen naar aanleiding van de door [REDACTED] gedane meldingen omtrent mogelijke onregelmatigheden bij de gemeente Rotselaar af te wijzen.

De beroepsinstantie is daarnaast ook van oordeel dat alle opgevraagde documenten eveneens moeten worden afgeschermd in toepassing van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Na kennisname van de door verzoeker opgevraagde documenten, meent de beroepsinstantie dat de voorbereidende werkdocumenten van Audit Vlaanderen naar aanleiding van het forensisch auditrapport d.d. 10 augustus 2021 bij de stad Sint-Truiden voldoen aan de omschrijving van het begrip 'interne communicatie' zoals bedoeld in artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. Op basis van deze uitzondering op het openbaarheidsprincipe mogen overheidsinstanties een aanvraag tot openbaarmaking van bestuursdocumenten afwijzen wanneer deze betrekking heeft op interne communicatie, tenzij het belang van de openbaarheid zou primeren:

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

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

De Memorie van Toelichting bij art. II.33, 3° van het Bestuursdecreet (*Parl.St.*, VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, 90-93) verduidelijkt dat deze uitzondering betrekking heeft op de interne uitwisseling van berichten, communicatie en mailwisseling tussen kabinetten en administratie, en administratie en kabinetten onderling.

Daarbij zijn er geen beperkingen wat de inhoud van “communicatie” betreft: het kan zowel gaan om persoonlijke beleidsopvattingen als feitelijke informatie of loutere data, zolang die informatie kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem.

Het begrip “intern” houdt in dat het gaat om informatie die niet buiten de muren van de overheidsinstantie terecht komt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek. De documenten waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd betreft allemaal interne communicatie (mails, inlichtingen, interviews, opgevraagde documenten) tussen Audit Vlaanderen en de stad Sint-Truiden of andere overheidsinstanties. Deze documenten/communicatie worden als intern beschouwd worden “mits zij vóór de ontvangst ervan door deze instantie niet beschikbaar was of had moeten worden gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van die instantie terecht komt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.” (arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).

De beroepsinstantie is van oordeel dat de voorbereidende werkdocumenten binnen Audit Vlaanderen met betrekking tot een vooronderzoek dat gedaan werd naar het feit of er gegronde redenen bestaan voor de opstart van een forensische audit bij de gemeente Rotselaar, te beschouwen zijn als dergelijke 'interne communicatie' in de zin van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet. De interne communicatie die het voorwerp van deze uitzonderingsgrond vormt betreft de vrije gedachtewisseling binnen de overheid over een dossier, beleidsproces, advies of (ontwerp)regelgeving. Ook de persoonlijke inzichten of de afgelegde verklaringen van ambtenaren/personeelsleden in het kader van de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem vormen het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat ze zeer terughoudend worden in hun interne schriftelijke communicatie of notulering, waardoor een vlotte besluitvorming gehinderd wordt.

De doelstelling van de nieuwe uitzonderingsgrond is om overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen en voorbereidingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren. De in casu opgevraagde documenten (de voorbereidende werkdocumenten binnen Audit

Vlaanderen met betrekking tot de forensische audit bij de stad Sint-Truiden) werden opgesteld en/of opgevraagd binnen Audit Vlaanderen om een gefundeerd en grondig gemotiveerd auditrapport te kunnen opstellen.

Deze uitzonderingsgrond sluit trouwens ook naadloos aan bij het door het IIA opgelegde vertrouwelijkheidsbeginsel dat rust op elke professionele interne auditentiteit, zoals hiervoor reeds uiteengezet). Personeelsleden van instanties moeten t.a.v. een intern auditagentschap zoals Audit Vlaanderen immers vrij van gedachten kunnen wisselen, zonder dat hun voorstellen of ideeën op verzoek publiek gemaakt moeten worden. Anders bestaat het gevaar dat ze zeer terughoudend worden in hun schriftelijke communicatie met Audit Vlaanderen, waardoor het uitvoeren van een professionele audit enorm bemoeilijkt wordt en zelfs onmogelijk zou worden gemaakt.

Het betreft hier in casu louter voorbereidende werkdocumenten van Audit Vlaanderen uit een vooronderzoek naar de opstart van een mogelijke forensische audit, die als input werden gebruikt voor de opmaak van de uiteindelijke bevindingen van Audit Vlaanderen die hun neerslag hebben gekregen in een brief met aanbevelingen aan de gemeente Rotselaar. Dergelijke voorbereidende werkdocumenten (opgesteld en/of opgevraagd vanuit Audit Vlaanderen aan een lokaal bestuur of andere instantie), worden onder de vermelde uitzonderingsgrond gevat.

De doelstelling van de ingeroepen uitzondering is om de overheidsinstanties het recht te bieden hun interne raadplegingen en beraadslagingen te beschermen als dat noodzakelijk is om hun taken uit te voeren, met andere woorden als de openbaarmaking van het document het besluitvormingsproces (in casu de opmaak van het forensisch auditrapport) ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang de openbaarmaking gebiedt. De beroepsinstantie acht in casu geen hoger openbaar belang van toepassing die de openbaarmaking van de gevraagde correspondentie zou rechtvaardigen. Het (individuele) belang dat verzoeker hier inroept (dat moet kunnen worden nagegaan in hoeverre klokkenluiders beschermd worden en er een onderzoek wordt gedaan naar aangedragen potentiële overtredingen van lokale besturen door klokkenluiders) dient hierbij onderscheiden te worden van het openbaar belang dat bij de openbaarmaking van de opgevraagde documenten gebaat zou zijn.

De beroepsinstantie is van mening dat er in casu geen openbaar belang, zoals geduid in de parlementaire voorbereiding, gemoeid is met de openbaarmaking van de betrokken documenten. De memorie van toelichting stelt immers m.b.t. de belangenafweging het volgende: "De uitzonderingen worden alleen ingeroepen als het belang van de openbaarheid niet primeert. Daarmee wordt bedoeld: een met de openbaarmaking gediend openbaar belang. Deze bepaling betekent dus niet dat de private belangen van de aanvrager moeten afgewogen worden tegenover de belangen die met de uitzonderingen beschermd worden. Het gaat om het belang van de gemeenschap: de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort..." (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, 1656/1, 56). In voorliggend geval primeert dan ook de bescherming van de vrije uitwisseling van voorbereidende documenten tussen Audit Vlaanderen en ander instanties (in casu de gemeente Rotselaar) in het kader van een forensische audit.

De afweging van de beroepsinstantie leidt dan ook tot de conclusie dat het belang dat beschermd wordt door de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° van het Bestuursdecreet primeert op het belang van de openbaarheid.

Het beroep wordt bijgevolg, wat betreft dit onderdeel en verwijzende naar de toepassing van de artikelen II.33, 3° en II.35, 5° Bestuursdecreet, als **ongegrond** beschouwd.

b) De brief aan de gemeente Rotselaar

Zoals hiervoor al aangegeven, wordt de brief met bevindingen vanuit Audit Vlaanderen aan de gemeente Rotselaar beschouwd als het “einddocument” van het gevoerde vooronderzoek naar de mogelijke opstart van een forensische audit (waarbij in casu Audit Vlaanderen van oordeel was dat er geen gegronde redenen waren om dergelijke forensische audit op te starten), dat wel principieel voor openbaarmaking in aanmerking komt.

De beroepsinstantie stelt vast dat Audit Vlaanderen met zijn beslissing d.d. 3 mei 2024 ook effectief een afschrift van voormelde brief (die dateert van 4 maart 2024) van Audit Vlaanderen aan het gemeentebestuur van de gemeente Rotselaar heeft toegestuurd aan verzoeker, waarbij op enkele plaatsen informatie onleesbaar werd gemaakt in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. Voormeld decreetartikel bepaalt dat een overheidsinstantie het verzoek, voor wat betreft andere dan milieu-informatie, afwijst als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt.

Hoewel het hier om een absolute uitzonderingsgrond gaat waardoor er geen belangenafweging moet plaatsvinden tussen het door de uitzonderingsgrond beschermde belang met het belang van de openbaarheid, vertoont de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet voorziene uitzonderingsgrond niettemin een relatief aspect. De decreetgever was weliswaar van oordeel dat er geen afweging vereist is met het openbaar belang dat met de openbaarheid is gediend, maar wijst er desondanks op dat telkens en in concreto geoordeeld moet worden of er al dan niet een inbreuk is gepleegd op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Vlaams Parlement, Parl. St. 2017-2018, nr. 1656/1, blz. 58).

Artikel 22 van de Grondwet waarborgt uitdrukkelijk het recht op eerbiediging van het privéleven, net zoals artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens dit doet. De bedoeling en het fundamentele uitgangspunt van de in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet bedoelde uitzonderingsgrond bestaat er precies in om het aan iedereen toegekende grondwettelijke recht op de eerbiediging van zijn privéleven te beschermen. De beroepsinstantie merkt op dat bij onderzoek naar de uitzonderingsgrond met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer moet worden nagegaan of er al dan niet sprake is van informatie in een bestuursdocument die op de persoonlijke levenssfeer betrekking heeft.

In casu stelt de beroepsinstantie vast dat de zeer beperkte weggelaten informatie uit de brief van Audit Vlaanderen aan de gemeente Rotselaar betrekking heeft op de namen van natuurlijke personen en adressen van natuurlijke personen en dergelijke informatie behoort ontegensprekelijk tot de persoonlijke levenssfeer en het privéleven van de betrokkene. Het vrijgeven hiervan zou wel degelijk een inbreuk uitmaken op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van die persoon. Het privéleven vormt de kern van de persoonlijke levenssfeer (F. SCHRAM, Het decreet openbaarheid van bestuur. Een juridische analyse in historisch perspectief, Brugge, Vanden Broele, 247; Concl. Adv.Gen. bij HvJ 8 april 2014, nr. C-293/12, Digital Rights Ireland Ltd, nr. 61). Het openbaar maken van deze informatie heeft aldus betrekking op de kern van een belang – het door artikel 22 van de Grondwet en het door artikel 8 EVRM aan eenieder toegekende recht op eerbiediging van zijn privéleven – dat de uitzonderingsgrond uit artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet wenst te beschermen tegen de openbaarheid van bestuur (RvS, nr. 234.609 dd. 2 mei 2016).

De beroepsinstantie is bijgevolg van oordeel dat de openbaarmaking van voormelde gegevens (naam en adres van natuurlijke personen) afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokkenen en dat deze gegevens dan ook terecht werden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Artikel II.50, §1, derde lid van het Bestuursdecreet vermeldt nog dat, als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2° Bestuursdecreet, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkenen en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot de weggelaten informatie, doch bij gebrek aan contactgegevens van alle betrokken natuurlijke personen, ziet de beroepsinstantie af van deze mogelijkheid.

Het ingestelde beroep wordt, wat dit onderdeel betreft, dan ook als **ongegron**d beschouwd.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■, d.d. 28 mei 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van Audit Vlaanderen d.d. 3 mei 2024 wordt als ontvankelijk doch ongegron

Brussel, 26 juni 2024

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter