

Vlaamse overheid  
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur  
en hergebruik van overheidsinformatie  
Afdeling openbaarheid van bestuur  
Havenlaan 88, bus 100  
1000 BRUSSEL  
T : 02 553 57 25  
Mail: [openbaarheid@vlaanderen.be](mailto:openbaarheid@vlaanderen.be)

Dossiernummer: OVB/2024/164

### **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 22 april 2024 diende ■■■ (hierna vermeld als verzoekster), een verzoek in bij de gemeente Rotselaar om een afschrift te bezorgen van de brief van Audit Vlaanderen met betrekking tot het onderzoek dat zij gedaan hebben in verband met leegstandbelasting/belasting op tweede verblijven in Rotselaar alsook een afschrift van het volledige dossier daarover.

Bij beslissing d.d. 30 mei 2024 werd dit verzoek afgewezen door de gemeente Rotselaar.

Bij mail d.d. 25 juni 2024 diende verzoekster beroep in bij de beroepsinstantie tegen voormelde weigeringsbeslissing van de gemeente Rotselaar. Dit beroep werd geregistreerd op 25 juli 2024.

#### **Ontvankelijkheid van het beroep**

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 22 april 2024.

De bestreden beslissing van de gemeente Rotselaar dateert van 30 mei 2024. Deze beslissing maakt geen melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Bijgevolg start de termijn om een beroep in te dienen overeenkomstig artikel II.48, §1, vierde lid van het Bestuursdecreet pas vier maanden na de kennisgeving van het antwoord.

Op 25 juni 2024 diende verzoekster beroep in tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente Rotselaar. Het ingediende beroep is bijgevolg tijdig ingediend en is **ontvankelijk**.

### Gegrondeid 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 de gemeente Rotselaar in de beslissing van 30 mei 2024 afgewezen in de volgende bewoordingen:

*“Wij ontvingen uw vraag tot afschrift van de bestuursdocumenten van Audit Vlaanderen met betrekking tot het vooronderzoek bij het lokaal bestuur Rotselaar over leegstand/tweede verblijven. De toegang tot deze bestuursdocumenten behoort tot de materiële bevoegdheid van Audit Vlaanderen en is onderworpen aan specifieke toegangsbeperkingen die door het lokaal bestuur eveneens dienen gerespecteerd te worden.*

*Audit Vlaanderen deelde ons mee dat zij de aanvraag tot openbaarmaking weigeren op basis van artikel II.35, 5° van het bestuursdecreet. De gemeente is hieraan eveneens gebonden. De brief die de gemeente van Audit Vlaanderen ontving, kan u desgevallend wel geanonimiseerd bezorgd worden. U kan zich hiervoor wenden tot Audit Vlaanderen.”*

#### *2. Inhoud van het beroepschrift*

Verzoekster tekent beroep aan tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente Rotselaar en argumenteert haar beroep als volgt:

*“ Met dit schrijven wensen wij in beroep te gaan tegen de beslissing van de gemeente Rotselaar om documenten die wij opgevraagd hebben in het kader van openbaarheid van bestuur niet over te maken. Met onze aangetekende brief en mail van 22 april hebben wij een afschrift gevraagd van de brief van Audit Vlaanderen met betrekking tot het onderzoek dat zij gedaan hebben in verband met leegstandbelasting/belasting op tweede verblijven op het grondgebied van de gemeente Rotselaar. Daarnaast hebben we ook een afschrift gevraagd van het volledige dossier.*

*De gemeente Rotselaar is de mening toegedaan dat de opgevraagde gegevens bestuursdocumenten zijn die tot de materiële bevoegdheid van Audit Vlaanderen behoren. Wij hebben echter een afschrift gevraagd van het volledige dossier (van de gemeente Rotselaar) met betrekking tot het onderzoek die gedaan werd door Audit Vlaanderen in verband met leegstandbelasting/belasting op tweede verblijven.*

*Deze documenten zijn hoe dan ook documenten van de gemeente Rotselaar. Deze documenten waren er immers al nog voordat Audit Vlaanderen hier een onderzoek naar gedaan heeft. Het zijn dus initieel documenten van de*

*gemeente Rotselaar en dit staat los van het feit of Audit Vlaanderen bepaalde bestuursdocumenten heeft opgevraagd en al dan niet onderzocht. Het is niet omdat er een onderzoek geweest is van Audit Vlaanderen dat bepaalde documenten plots niet meer zouden behoren tot de gemeente Rotselaar en enkel en alleen maar zouden behoren tot Audit Vlaanderen.*

*Hier is er volgens ons een schending van artikel 11.31, eerste lid van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 dat bepaalt dat een gemeente verplicht is aan iedereen die erom verzoekt, de gewenste bestuursdocumenten openbaar te maken door er inzage in te verlenen of er een afschrift van te overhandigen. Artikel 1.4. van het bovengenoemde decreet definieert een bestuursdocument als volgt: "alle informatie, ongeacht de drager ervan, die in het bezit is van een overheidsinstantie."*

*Het al dan niet weigeren van Audit Vlaanderen tot openbaarmaking van documenten doet hier niet ter zake. Audit Vlaanderen en de gemeente Rotselaar zijn twee aparte entiteiten, met eigen bestuursdocumenten. De gemeente Rotselaar kan zich niet verschuilen achter een andere overheidsinstantie om de eigen bestuursdocumenten niet openbaar te moeten maken. "*

### *3. Standpunt van de beroepsinstantie*

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met de gemeente Rotselaar, om wat extra toelichting te krijgen bij dit beroepsdossier.

Uit de verkregen informatie vanuit de gemeente Rotselaar is gebleken dat in casu door ■■■ 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 vooronderzoeksprocedure 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 uit de ingewonnen informatie vast dat de gemeente Rotselaar beschikt over de brief die vanuit Audit Vlaanderen aan hen werd gestuurd met een aantal bevindingen en daarnaast in het bezit is van een aantal documenten die werden overgemaakt aan Audit Vlaanderen op hun verzoek, mailverkeer tussen Audit Vlaanderen en de gemeente Rotselaar en bepaalde verklaringen, afgelegd door personeelsleden van de gemeente Rotselaar, naar aanleiding van het vooronderzoek door Audit Vlaanderen.

De beroepsinstantie beoordeelt hierna de twee onderdelen van het openbaarheidsverzoek :

#### *a) De brief aan de gemeente Rotselaar vanuit Audit Vlaanderen*

De beroepsinstantie kon kennis nemen van de inhoud van de brief die op 4 maart 2024 vanuit Audit Vlaanderen werd gestuurd aan de gemeente Rotselaar met een aantal bevindingen die naar voor zijn gekomen als conclusie van het gevoerde vooronderzoek door Audit Vlaanderen, dit naar aanleiding van een aantal meldingen die werden gedaan bij Audit Vlaanderen in verband met mogelijke onregelmatigheden bij lokaal bestuur Rotselaar.

Uit het onderzoek door de beroepsinstantie is gebleken dat vanuit de gemeente Rotselaar op 10 juli 2024 alsnog een mail werd gestuurd naar verzoekster, met als bijlage de voormelde brief vanuit Audit Vlaanderen, waarbij op enkele plaatsen informatie onleesbaar werd gemaakt in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

Voorzover het ingestelde beroep van verzoekster gaat over de brief van Audit Vlaanderen die inmiddels door de gemeente Rotselaar werd bezorgd aan de beroeper, is de beroepsinstantie van oordeel dat het beroep, wat deze brief betreft, **zonder voorwerp** is.

Wat de weggelaten informatie in de voormelde brief betreft, stelt de beroepsinstantie vast dat daarvoor effectief moet verwezen worden naar de toepassing van artikel II.34, 2° Bestuursdecreet, waarin is bepaald dat een overheidsinstantie een openbaarheidsverzoek, 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 daarom, wat de weggelaten informatie uit de brief betreft, dan ook als **ongegrond** beschouwd.

*b) Het dossier bij de gemeente Rotselaar met betrekking tot het onderzoek door Audit Vlaanderen*

De beroepsinstantie is van oordeel dat de documenten (stukken die werden overgemaakt vanuit de gemeente Rotselaar aan Audit Vlaanderen, mailverkeer tussen Audit Vlaanderen en de gemeente Rotselaar en bepaalde verklaringen, afgelegd door personeelsleden van de gemeente Rotselaar) die deel uitmaken van het door Audit Vlaanderen gevoerde vooronderzoek, met uitzondering dan van de brief aan de gemeente Rotselaar (wat hiervoor onder a) werd besproken), moeten worden beschouwd als voorbereidende werkdocumenten binnen Audit Vlaanderen.

De beroepsinstantie is van mening dat deze voorbereidende werkdocumenten van Audit Vlaanderen niet voor openbaarmaking 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 meegedeeld 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 wijst erop 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 █████ gedane meldingen omtrent mogelijke onregelmatigheden bij de gemeente Rotselaar af te wijzen.

De beroepsinstantie verwijst voor de afscherming van de voorbereidende werkdocumenten binnen Audit Vlaanderen ten overvloede 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 beroepsinstantie is daarnaast ook van oordeel dat alle opgevraagde documenten uit dit dossier 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 gemeente Rotselaar. 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 terechtkomt 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 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 een vooronderzoek naar de gemeente Rotselaar) 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), 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 een eventueel forensisch auditrapport) ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang de openbaarmaking gebiedt. 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.

Voor de volledigheid geeft de beroepsinstantie nog mee dat er nog twee documenten in het bezit zijn van de gemeente Rotselaar, die verband houden met dit dossier: de belastingsreglementen binnen de gemeente in verband met de leegstand en de tweede verblijven. Beide voormelde documenten zijn evenwel voor iedereen online raadpleegbaar op de website van de gemeente: <https://www.rotselaar.be/product-type/belastingen-en-retributies>). Voor zover het beroep van verzoekster betrekking heeft op beide voormelde documenten, wordt dit beroep dan ook als **ongegrond** beschouwd.

Na beraadslaging,

### ***BESLUIT:***

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 25 juni 2024 tegen de weigeringsbeslissing van de gemeente Rotselaar wordt als ontvankelijk doch deels zonder voorwerp, deels ongegrond beschouwd.

Brussel, 16 juli 2024

Voor de beroepsinstantie,  
afdeling openbaarheid van bestuur,

Namens de Voorzitter van de beroepsinstantie,

An Van Acker,  
Lid van de beroepsinstantie