

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/2024/132bis

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.

Op 26 juni 2024 werd het voormelde beroep van verzoeker als ongegrond afgewezen.

Bij arrest van de Raad van State nr. 264.579 van 21 oktober 2025 werd de beslissing van de beroepsinstantie van 26 juni 2024 vernietigd.

Door de tussenkomst van voormeld arrest van de Raad van State, wordt de beroepsinstantie opnieuw gevat om een uitspraak te doen in dit dossier.

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 beroepsschrift is bijgevolg **ontvankelijk**.

Gegrontheid van het beroep

Overeenkomstig artikel II.31, eerste lid Bestuursdecreet heeft het recht op passieve openbaarheid betrekking op bestuursdocumenten. Op grond van deze bepaling is elke instantie in principe verplicht aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten.

De openbaarmaking kan slechts geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingen, zoals gestipuleerd in de artikelen II.33 tot en met II.39 van voormeld decreet.

1. 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 [REDACTED], 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 [REDACTED], 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 bouwdoossier [REDACTED]”.

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 poneren 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 II.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. Er werd in casu dus nooit een forensische audit opgestart door Audit Vlaanderen.

De beroepsinstantie stelt vast dat er zich in dit dossier bij Audit Vlaanderen een aantal documenten bevinden, die deel uitmaken van het vooronderzoek dat werd gevoerd vanuit Audit Vlaanderen naar aanleiding van de ontvangen meldingen van verzoeker. 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

Uit de ingewonnen informatie is gebleken dat de volgende documenten deel uitmaken van het vooronderzoek:

- externe communicatie aangaande de behandeling van de meldingen (communicatie tussen Audit Vlaanderen en de gemeente Rotselaar);
- interne communicatie aangaande de behandeling van de meldingen;
- de documentatie die Audit Vlaanderen opvroeg bij de gemeente Rotselaar in het kader van de behandeling van de meldingen;
- de kohieren van de belastingen van de gemeente Rotselaar op tweede verblijven en leegstand;
- de uittreksels uit het leegstandsregister;
- het inschattingsformulier van Audit Vlaanderen aangaande de meldingen.

De beroepsinstantie stelt vast dat Audit Vlaanderen in zijn weigeringsbeslissing om de documenten die deel uitmaken van het vooronderzoek niet openbaar te maken, vooreerst heeft verwezen naar de toepassing

van de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 5° 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 werkdokumenten dat niet zullen zijn.”

In voormeld arrest van de Raad van State nr. 264.579 van 21 oktober 2025 wordt heel duidelijk gesteld dat de tekst van het Bestuursdecreet heel duidelijk is en geen nadere interpretatie behoeft, wat betreft de toepassing van de uitzonderingsgrond die is vermeld in artikel II.35, 5° Bestuursdecreet: de uitzonderingsgrond betreft het vertrouwelijk karakter van “een audit die in uitvoering is”, en derhalve niet, zoals in casu het geval is, van een – inmiddels negatief afgesloten – “vooronderzoek” naar de mogelijkheid om een forensische audit op te starten. Deze uitzonderingsgrond werd bijgevolg in casu ten onrechte ingeroepen door Audit Vlaanderen.

Daarnaast werd tevens de uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel II.33, 3° Bestuursdecreet ingeroepen door Audit Vlaanderen. 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 terechtkomt, in het bijzonder wanneer zij niet is bekendgemaakt aan een derde of niet beschikbaar is gesteld aan het publiek. De documenten waarvan in casu de openbaarmaking wordt gevraagd 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 terechtkomt nadat zij deze informatie heeft ontvangen.” (arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).

In voormeld arrest van de Raad van State nr. 264.579 van 21 oktober 2025 wordt verwezen naar een passage in de parlementaire voorbereiding van het Bestuursdecreet, waarbij de doelstelling van de uitzonderingsgrond rond interne communicatie als volgt wordt omschreven:

“De doelstelling van deze 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 ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt.” (Parl. St. VI. Parl., 2020-2021, nr. 780/1, p. 90). “

In de parlementaire voorbereiding wordt met betrekking tot de uitzonderingsgrond voor interne communicatie verder nog overwogen:

“Bij elke aanvraag zal in concreto moeten beoordeeld worden of de openbaarmaking van een interne mededeling een efficiënt intern beleidsoverleg binnen de overheid zou schaden. Dat betekent ook dat [een] document dat op een bepaald ogenblik om deze reden moet afgeschermd worden, op een later tijdstip wel voor openbaarmaking in aanmerking kan komen.” (Parl.St. VI.Parl. 2020-2021, nr. 780/1, p. 72). “

De voormelde uitzonderingsgrond inzake interne communicatie vereist volgens het Grondwettelijk Hof dat de overheid altijd een belangenafweging doorvoert tussen het door die grond beschermde belang en het openbaar belang dat met de openbaarmaking van de interne communicatie is gediend. Die uitzonderingsgrond kan niet systematisch worden aangevoerd, noch op een automatische wijze worden toegepast en de betrokken overheidsinstantie moet steeds in concreto oordelen of de openbaarmaking afbreuk doet aan het interne besluitvormingsproces (arrest nr. 39/2023 van 9 maart 2023, overweging B.10.2.1).

Zoals ook aangegeven door de Raad van State in voormeld arrest, blijkt in dit dossier niet dat de openbaarmaking van de door verzoeker opgevraagde documenten het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, zodat de bescherming van de interne communicatie is vereist. Het is immers zo dat ten tijde van het nemen van de beslissing over de vraag tot openbaarmaking, het besluitvormingsproces met betrekking tot de vraag naar een mogelijke audit wel degelijk al was afgerond, zodat de beroepsinstantie niet inziet hoe de openbaarmaking van de interne communicatie de besluitvorming nog ernstig kon ondermijnen.

Om voormelde reden is de beroepsinstantie daarom van oordeel dat er in casu geen toepassing kan gemaakt worden van de uitzonderingsgrond, zoals voorzien in artikel II.33, 3° Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie is voorts van oordeel dat er ook geen andere wettelijke of decretale uitzonderingsgronden kunnen worden ingeroepen om de documenten die verband houden met het vooronderzoek door Audit Vlaanderen niet openbaar te maken, behoudens de toepassing van de uitzonderingsgrond zoals voorzien in artikel II.34, 2° Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie stelt vast dat er in de voormelde documenten gegevens voorkomen die behoren tot de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen en daarom niet openbaar kunnen worden gemaakt in toepassing van artikel II.34, 2° Bestuursdecreet. Voormeld decreetartikel bepaalt dat, tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, §1, een aanvraag tot openbaarmaking afwijzen als de openbaarmaking afbreuk doet aan de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, tenzij de betrokken persoon met de openbaarmaking instemt. Deze bepaling laat niet toe dat gegevens worden verstrekt die de identificatie van derden mogelijk maken, in de mate dat daarmee afbreuk zou worden gedaan aan de bescherming van hun persoonlijke levenssfeer.

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 oordeelt dat de namen, adressen, telefoonnummers en andere informatie (indirecte informatie die kan leiden tot identificatie van andere natuurlijke personen dan verzoeker zelf) die voorkomen in de opgevraagde documenten uit het vooronderzoek door Audit Vlaanderen behoren tot hun persoonlijke levenssfeer en dat zij als persoonsgegevens van die natuurlijke personen ontegensprekelijk behoren tot het privéleven van de betrokkenen. Het zijn tevens persoonsgegevens in de zin van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (verder AVG). 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 gegevens 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 deze persoonsgegevens afbreuk doet aan het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betreffende personen en dat deze gegevens dan ook moet worden afgeschermd in toepassing van artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet.

In artikel II.50, §1 voorziet het Bestuursdecreet dat als de aanvraag tot openbaarmaking wordt afgewezen op grond van artikel II.34, 2°, de beroepsinstantie contact opneemt met de betrokkene en vraagt of de aanvrager toestemming krijgt om alsnog toegang te krijgen tot het gevraagde bestuursdocument, als die toestemming nog niet is gevraagd door de betrokken overheidsinstantie. Bij gebrek aan concrete contactgegevens heeft de beroepsinstantie hier echter van afgezien.

Daarenboven is er conform de AVG geen rechtsgrond om deze persoonsgegevens te verwerken, in casu het openbaar maken van deze gegevens, nu artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet net deze verwerking, die

afbreuk doet aan de persoonlijke levenssfeer, uitsluit. De enige mogelijke rechtsgrond conform de AVG is de toestemming van de betrokkene, voorwaarde die tevens vervat zit in artikel II.34, 2° van het Bestuursdecreet. In casu is deze niet voorhanden.

Artikel II.45, §2 Bestuursdecreet voorziet dat een bestuursdocument gedeeltelijk openbaar wordt gemaakt als de informatie waarop een uitzondering van toepassing is samen met andere informatie in een bestuursdocument opgenomen is, en het mogelijk is om de informatie die niet openbaar kan gemaakt worden, te scheiden van de andere informatie. Dergelijke scheiding van informatie is in casu perfect mogelijk voor de volgende documenten, zodat hier een gedeeltelijke openbaarmaking van de opgevraagde documenten dient te worden toegestaan:

- externe communicatie aangaande de behandeling van de meldingen (communicatie tussen Audit Vlaanderen en de gemeente Rotselaar);
- interne communicatie aangaande de behandeling van de meldingen;
- de documentatie die Audit Vlaanderen opvroeg bij de gemeente Rotselaar in het kader van de behandeling van de meldingen;
- het inschattingsformulier van Audit Vlaanderen aangaande de meldingen.

Voor de hierna vermelde documenten is een gedeeltelijke openbaarmaking evenwel onmogelijk, daar deze nagenoeg volledig bestaan uit persoonsgegevens, zodat de openbaarmaking hiervan niet kan worden toegestaan in toepassing van artikel II.34, 2° Bestuursdecreet:

- de kohieren van de belastingen op leegstand en tweede verblijven van de gemeente Rotselaar;
- de uittreksels uit het leegstandregister die Audit Vlaanderen ontving van de gemeente Rotselaar

Het ingestelde beroep wordt voor dit onderdeel, gelet op wat hiervoor werd uiteengezet, dan ook als **gedeeltelijk gegrond** 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 **ongegrond** 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 en deels gegrond en deels ongegrond beschouwd.

Bijgevolg dient Audit Vlaanderen aan verzoeker een afschrift te verstrekken van de volgende documenten, mits weglating van de gegevens die behoren tot de persoonlijke levenssfeer van de erin vermelde natuurlijke personen:

- externe communicatie aangaande de behandeling van de meldingen (communicatie tussen Audit Vlaanderen en de gemeente Rotselaar);
- interne communicatie aangaande de behandeling van de meldingen;

- de documentatie die Audit Vlaanderen opvroeg bij de gemeente Rotselaar in het kader van de behandeling van de meldingen;
- het inschattingsformulier van Audit Vlaanderen aangaande de meldingen.

Geen toestemming tot hergebruik van bestuursdocumenten

In zoverre dit beroep geheel of gedeeltelijk gegrond werd verklaard, geldt dat deze inwilliging van de aanvraag tot openbaarmaking GEEN toestemming inhoudt om het/de gevraagde bestuursdocument(en) te hergebruiken, als vermeld in titel II, hoofdstuk 4 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.

Brussel, 19 november 2025

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter