

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.579 van 21 oktober 2025
in de zaak A. 242.782/X-18.815**

In zake : P.T.
woonplaats kiezend bij
de Algemene Centrale der Openbare Diensten (ACOD)
gevestigd te 1000 Brussel
Fontainasplein 9-11
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ineke Michielsens
kantoor houdend te 2440 Geel
Diestseweg 155

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Sofie Logie en Jade Leenaert
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Beneluxpark 27B
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de GEMEENTE ROTSELAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Alexander De Becker
kantoor houdend te 9051 Sint-Denijs-Westrem
Drie Koningenstraat 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 2024, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 26 juni 2024 “waarbij het beroepschrift dat mede namens [verzoeker] werd ingediend tegen de

gedeeltelijk[e] weigeringsbeslissing van Audit Vlaanderen dd. 3 mei 2024 ontvankelijk doch ongegrond wordt beschouwd”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De gemeente Rotselaar heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend.

Adjunct-auditeur Benjamin Meeusen heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend. Verzoeker heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2025.

Staatsraad Stephan de Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ineke Michielsens, die verschijnt voor verzoeker, advocaat Jade Leenaert, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Gilles Vankersschaever, die *loco* advocaat Alexander De Becker verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Benjamin Meeusen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoeker was tot op het moment van zijn ontslag om dringende redenen op 7 december 2023, tewerkgesteld als financieel directeur bij de gemeente Rotselaar.

3.2. Gedurende de periode 2021-2023 doet verzoeker verschillende meldingen bij Audit Vlaanderen over mogelijke onregelmatigheden bij het lokaal bestuur van de gemeente Rotselaar. Naar aanleiding van deze meldingen start Audit Vlaanderen de vooronderzoeksprocedure op. De resultaten van dit vooronderzoek worden aan de gemeente Rotselaar meegedeeld, maar worden onvoldoende geacht om een audit te rechtvaardigen.

3.3. Op 26 april 2024 vraagt verzoeker Audit Vlaanderen om een afschrift van het volledige dossier inzake de door hem gedane meldingen.

3.4. Verzoekers vraag wordt op 3 mei 2024 gedeeltelijk ingewilligd. De brief met bevindingen wordt aan hem overgemaakt, maar de openbaarmaking van de overige dossierstukken wordt geweigerd.

3.5. Op 28 mei 2024 tekent verzoeker tegen de voormelde weigering bestuurlijk beroep aan bij de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie (hierna: de beroepsinstantie).

3.6. Bij e-mail van 27 juni 2024 wordt verzoeker in kennis gesteld van het besluit van de beroepsinstantie om het beroep ontvankelijk doch ongegrond te beschouwen. Dit is de bestreden beslissing, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“De beroepsinstantie is van mening dat deze voorbereidende werkdocumenten van Audit Vlaanderen niet voor openba[a]rmaking 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 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.

[...]

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.

[...]

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 synthesesrapporten (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 [verzoeker] 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.

[...]

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 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.

[...]

Besluit:

Het beroepschrift van [S.H.], namens ACOD openbare diensten en mede namens [verzoeker], d.d. 28 mei 2024 tegen de gedeeltelijke weigeringsbeslissing van Audit Vlaanderen d.d. 3 mei 2024 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.”

IV. Tussenkost

4. De gemeente Rotselaar haalt voordeel uit de bestreden beslissing en heeft er belang bij dat het beroep wordt verworpen. Haar verzoek tot tussenkost moet dan ook worden ingewilligd.

V. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van de partijen

5.1. Verzoeker leidt het enige middel af uit de schending van de artikelen II.31, II.33, 3°, en II.35, 5°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 (hierna: het bestuursdecreet) en van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

5.2. In een *eerste middelonderdeel* zet verzoeker uiteen dat de bestreden beslissing de artikelen II.31 en II.35, 5°, van het bestuursdecreet schendt omdat de gevraagde bestuursdocumenten geen betrekking hebben op “een audit in uitvoering”, zodat de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 5° van het bestuursdecreet niet kan worden toegepast. Verzoeker stelt dat Audit Vlaanderen nooit is overgegaan tot de opstart van een forensische audit en zich heeft beperkt tot het voeren van een vooronderzoek. Derhalve is er van een audit in uitvoering geen sprake. Indien de Raad van State zou oordelen dat een vooronderzoek toch als een audit in uitvoering beschouwd moet worden, dan is verzoeker van mening dat de vertrouwelijkheid niet langer speelt op het moment dat de audit is afgerond. Uitzonderingen op het principe van openbaarheid van bestuursdocumenten moeten op restrictieve wijze worden geïnterpreteerd en de tekst van artikel II.35, 5°, van het bestuursdecreet is duidelijk. Ook bekritiseert verzoeker de verwijzing in de bestreden beslissing naar het “Charter van het Agentschap Audit Vlaanderen dat is opgesteld conform de normen van het IIA (*Institute of Internal Auditors*)” (hierna: het charter). Hoewel het Audit Vlaanderen vrij staat om het charter te ontwikkelen, kan het niet dienen ter interpretatie van de tekst van artikel II.35, 5°, van het bestuursdecreet.

Ten slotte meent verzoeker dat, zelfs indien de opgevraagde bestuursdocumenten onder het toepassingsgebied van de laatst vermelde uitzonderingsgrond zouden ressorteren, dit geenszins betekent dat Audit Vlaanderen zonder meer van zijn verplichting tot openbaarmaking mag afzien. Er dient immers een belangenafweging te worden gemaakt tussen het beschermde belang en het belang van de openbaarheid. De door de verwerende partij gemaakte belangenafweging is niet afdoende, aangezien zij niet duidt waarom het ene belang boven het andere primeert.

5.3. In het *tweede middelonderdeel* zet verzoeker uiteen dat de bestreden beslissing de artikelen II.31 en II.33, 3°, van het bestuursdecreet schendt. Verzoeker stelt dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet voor het eerst door de verwerende partij werd aangevoerd. Aangezien het om een facultatieve weigeringsgrond gaat, hoefde Audit Vlaanderen

zich er niet op te beroepen, en kan deze uitzondering geen geldig motief voor de bestreden beslissing vormen. Voorts is verzoeker van mening dat de extensieve interpretatie die aan het begrip “interne communicatie” wordt gegeven, tot gevolg heeft dat het principe van de openbaarmaking van bestuursdocumenten wordt uitgehoud, terwijl uitzonderingen restrictief geïnterpreteerd dienen te worden. Volgens verzoeker moet steeds worden nagegaan of het belang van de openbaarheid primeert op de vertrouwelijkheid van de interne communicatie. Dergelijke belangenafweging heeft de verwerende partij niet gemaakt.

6.1. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de bestreden beslissing op twee weigeringsgronden steunt en dat een middelonderdeel slechts ontvankelijk is in zoverre het andere middelonderdeel ongegrond zou zijn.

6.2. Ten aanzien van het eerste middelonderdeel betwist de verwerende partij ten gronde dat de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 3°, van het bestuursdecreet niet zou gelden omdat er nooit een forensische audit zou zijn opgestart. Ze stelt dat de vooronderzoeksprocedure tot doel heeft om na te gaan of er een forensisch gevolg aan de melding dient te worden gegeven. Het zijn precies de desbetreffende voorbereidende documenten die de decreetgever tegen openbaarmaking beoogt te beschermen. Ter adstructie van haar argument verwijst de verwerende partij naar de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet, waaruit volgt dat voorbereidende documenten niet openbaar kunnen worden gemaakt, ook niet wanneer de resultaten van de audit gekend zijn. De verwerende partij meent dat de reden hiervoor schuilt in de vertrouwelijkheid van een audit en de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de persoon die de audit uitvoert. De *ratio legis* van dit decreet zou ondermijnd worden indien documenten uit het vooronderzoek niet onder de uitzonderingsregeling zouden vallen. De verwerende partij betwist voorts dat het charter onverenigbaar zou zijn met artikel II.35, 5°, van het bestuursdecreet. In de memorie van toelichting bij dit decreet wordt immers naar het charter verwezen.

Ten slotte meent de verwerende partij dat de belangenafweging in de bestreden beslissing afdoende is. Het belang van de vertrouwelijkheid is

afgewogen tegen het belang dat moet worden nagegaan in welke mate klokkenluiders beschermd dienen te worden en dat dient te worden gecontroleerd of er effectief een onderzoek heeft plaatsgevonden. De verwerende partij is van oordeel dat het belang van de vertrouwelijkheid primeert.

6.3. Met betrekking tot het tweede middelonderdeel stelt de verwerende partij dat de facultatieve uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet terecht wordt ingeroepen door Audit Vlaanderen. De verwerende partij stelt verder zich niet schuldig te hebben gemaakt gemaakt aan een extensieve interpretatie van de uitzonderingsgrond. De memorie van toelichting bij het bestuursdecreet maakt geen onderscheid naargelang de inhoud van de mededeling, zolang de informatie-uitwisseling kadert in de voorbereiding van een beslissing of in het zoeken naar een oplossing van een specifiek probleem. Ook moet de communicatie als intern beschouwd worden. Ten slotte meent de verwerende partij dat ook op dit punt een belangenafweging werd gemaakt. De verwerende partij benadrukt dat uit de parlementaire voorbereiding niet kan worden afgeleid dat de beslissing dient te motiveren waarom de openbaarmaking een efficiënt beleidsoverleg binnen de overheid zou schaden of het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen.

7. Verzoeker stelt in zijn memorie van wederantwoord dat hij duidelijk heeft gemaakt dat er geen sprake is van een audit in uitvoering, zodat de uitzonderingsgrond niet kan worden toegepast. Hij betoogt dat een memorie van toelichting niet kan ingaan tegen de duidelijke tekst van het bestuursdecreet. Verzoeker meent daarnaast dat de *ratio legis* van de uitzonderingsgrond ondermijnd zou worden indien er een onderscheid wordt gemaakt tussen een “audit in uitvoering” en een “vooronderzoek”. Een audit in uitvoering wordt immers steeds door een auditrapport gevolgd, zodat belanghebbenden kennis kunnen krijgen van de resultaten van de uitgevoerde audit. Bij een vooronderzoek dat niet gevolgd wordt door een audit, zal geen auditrapport worden opgemaakt en zal de belanghebbende verstoken blijven van alle informatie over het gevoerde vooronderzoek. Verzoeker brengt daarnaast in herinnering dat hij in zijn beroepschrift heeft gewezen op het algemeen belang bij de openbaarmaking van

de documenten. Het antwoord van de beroepsinstantie blijft beperkt tot de stelling dat de vertrouwelijkheid van werkdocumenten geacht wordt te primeren boven dit belang, zonder enige verduidelijking van de redenen daarvoor.

8. De verwerende partij stelt in haar laatste memorie dat wanneer men stelt dat elk verzoek tot openbaarheid automatisch een beroep doet op het algemeen belang omdat het de democratische participatie zou bevorderen, men gevangen lijkt te zitten in een cirkelredenering. Het algemeen belang van democratische participatie wordt dan op voorhand al aangenomen als motief achter elk verzoek, waardoor de mogelijkheid verdwijnt om per geval te beoordelen of het verzoek werkelijk aan het algemeen belang bijdraagt, en het concept “algemeen belang” wordt opgerekt tot een abstracte en allesomvattende rechtvaardiging. Dit leidt tot een problematische situatie waarin de afweging tussen het belang van de openbaarheid en andere belangen, zoals privacy of de goede werking van de administratie, onder druk komt te staan.

De verwerende partij betoogt voorts dat verzoeker weliswaar geen specifiek belang bij zijn vraag tot openbaarmaking hoefde aan te tonen, maar dat het bestuur niet kan verweten worden dat het geen rekening heeft gehouden met elementen die in het openbaarheidsverzoek niet werden aangevoerd. Verzoeker probeert dit gebrek in zijn bestuurlijk beroepsschrift nog recht te zetten door terloops te vermelden dat hij de aanvraag heeft ingediend om na te gaan “in hoeverre [...] klokkenluiders [worden] beschermd en [...] er onderzoek [wordt] gedaan naar aangedragen potentiële overtredingen van lokale besturen door klokkenluiders”. Deze toevoegingen konden echter niet meer in overweging worden genomen, nu het haar niet toekomt om het oorspronkelijke verzoek tot openbaarmaking te verruimen.

9. Verzoeker stelt in zijn laatste memorie dat het betoog in de laatste memorie van de verwerende partij met betrekking tot de belangenafweging vooral aantoont dat zij niet van plan is om over te gaan tot een ernstige, decretaal voorgeschreven belangenafweging. Voorts betoogt hij dat van een verruiming van het oorspronkelijke voorwerp van zijn verzoek absoluut geen sprake is, en dat de

verwerende partij terecht zelf aanhaalt dat een aanvrager bij zijn verzoek tot openbaarmaking geen specifiek belang hoeft aan te tonen. Verzoeker heeft in het kader van zijn bestuurlijk beroep enkel geëxpliciteerd waarin het openbaar belang gelegen is, wat de verwerende partij sowieso zelf diende te onderzoeken.

Beoordeling

10.1. Artikel 32 van de Grondwet bepaalt:

“Ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134.”

Het Grondwettelijk Hof heeft uit de algemene omschrijving die artikel 32 van de Grondwet hanteert, afgeleid dat de Grondwetgever het recht op openbaarheid van de bestuursdocumenten heeft ingeschreven als een grondrecht. Uitzonderingen op de openbaarheid van bestuursdocumenten zijn slechts mogelijk onder de voorwaarden vastgesteld door de wet, het decreet of de ordonnantie. Zij moeten worden verantwoord en moeten beperkend worden geïnterpreteerd (arrest nr. 17/97 van 25 maart 1997, overweging B.2.1 en 2.2, en arrest nr. 150/2004 van 15 september 2004, overweging B.3.2).

De Raad van State sluit zich aan bij die rechtspraak.

10.2. Artikel II.35, 5°, van het bestuursdecreet luidt:

“Tenzij de aanvraag betrekking heeft op milieu-informatie, wijzen de overheidsinstanties, vermeld in artikel II.28, § 1, een aanvraag tot openbaarmaking af als ze van oordeel zijn dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van een van de volgende belangen:

[...]

5° 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;

[...].”

Artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet bepaalt:

“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.”

11. De bestreden beslissing stoelt zich op beide onder randnummer 10.2 vermelde uitzonderingsgronden om verzoekers vraag tot openbaarmaking na bestuurlijk beroep te verwerpen.

12. Wat de door artikel II.35, 5°, van het bestuursdecreet voorziene uitzondering op de openbaarheid van bestuursdocumenten aangaat, moet met verzoeker worden vastgesteld dat de tekst van het bestuursdecreet duidelijk is en geen nadere interpretatie behoeft: de uitzonderingsgrond betreft het vertrouwelijk karakter van “een audit die in uitvoering is”, en derhalve niet, zoals te dezen, van een – inmiddels negatief afgesloten – “vooronderzoek” naar de mogelijkheid om een audit op te starten.

13.1. De uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet werd ingevoerd bij artikel 8 van het Vlaamse decreet van 2 juli 2021 ‘tot wijziging van het Bestuursdecreet van 7 december 2018’. In de parlementaire voorbereiding van het voormelde decreet wordt de doelstelling van de uitzonderingsgrond als volgt 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 kwestieuze uitzonderingsgrond 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).

13.2. Het verzoek tot openbaarmaking van de kwestieuze interne communicatie kan met toepassing van de hiervoor vermelde relatieve uitzonderingsgrond zodoende enkel worden afgewezen indien het met deze uitzonderingsgrond beschermde belang door de openbaarmaking zou worden aangetast, én indien wordt vastgesteld dat het algemeen belang dat met de openbaarheid is gebaat, niet opweegt tegen dat beschermde belang. Deze *in concreto* beoordeling en belangenafweging moeten blijken uit de bestreden beslissing, of minstens uit stukken van het administratief dossier die onmiskenbaar aan de beroepsinstantie zelf zijn toe te schrijven.

Wat de beoordeling van de door de beroepsinstantie gemaakte belangenafweging betreft, komt het de Raad van State niet toe om in de plaats van de beroepsinstantie een eigen afweging te maken. De Raad is binnen het raam van zijn rechtmatigheidstoezicht wel bevoegd om desgevraagd na te gaan of de beroepsinstantie is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan op zorgvuldige wijze en binnen de grenzen van de redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

13.3. Vooreerst zij vastgesteld dat uit de motivering van de bestreden beslissing (zie randnummer 3.6) niet blijkt dat de openbaarmaking van de interne

communicatie het besluitvormingsproces ernstig zou ondermijnen, zodat de bescherming van de interne communicatie is vereist. Ten tijde van het nemen van de beslissing over de vraag tot openbaarmaking was het besluitvormingsproces met betrekking tot de vraag naar een mogelijke audit al afgerond, zodat ook niet spontaan wordt ingezien hoe de openbaarmaking van de interne communicatie de besluitvorming nog ernstig kon ondermijnen.

Het besluit is dat bij de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet geen afdoende *in concreto* beoordeling is gebeurd van het met de uitzonderingsgrond beschermde belang dat door de openbaarmaking zou worden aangetast.

13.4. Verder kon de beroepsinstantie er niet mee volstaan te stellen dat er geen openbaar belang “zoals geduid in de parlementaire voorbereiding” gemoeid is met de vraag tot openbaarmaking van verzoeker (zie randnummer 3.6).

Het algemene belang van de openbaarmaking wordt in de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet als volgt omschreven:

“De openbaarheid van bestuur wil [...] zowel de rechtsstaat als de democratie versterken. De toegang tot bestuursdocumenten biedt de burger immers een betere rechtsbescherming, die zowel op het preventieve als op het curatieve vlak ligt. Een bestuursinstantie die weet heeft dat de burgers over zijn schouder heen kunnen kijken, zal er alle baat hebben om zijn taken zo goed mogelijk uit te voeren. En de bestuursinstanties krijgen meteen ook een mogelijkheid de burger te tonen dat het goed werk levert, wat het vertrouwen tussen burger en bestuur enkel maar ten goede kan komen. Anderzijds kan de burger op grond van de bestuursdocumenten waarin hij toegang heeft, ook nagaan of er reden is om beslissingen van het bestuur voor de rechter te brengen. Zo kunnen zowel nutteloze procedures voor de rechter voorkomen worden, maar kunnen waar nodig foutieve of onzorgvuldige beslissingen aangevochten worden. De toegang tot bestuursdocumenten biedt ook mogelijkheden tot een grotere mate van democratie en actieve betrokkenheid van de burger. Een aantal door de grondwet gewaarborgde fundamentele rechten, zoals het kiesrecht, de vrijheid van meningsuiting, de drukpersvrijheid kunnen in een informatiesamenleving pas ten volle tot hun recht komen wanneer de burger ook over voldoende informatie beschikt. Ook nieuwe vormen van inspraak en participatie veronderstellen dat de burger over voldoende informatie beschikt, zoniet zijn ze een lege doos en verhogen ze niet het

democratisch gehalte dat eraan toegeschreven wordt.” (*Parl. St.* VI. Parl., 2017-18, nr. 1656/1, 52-53).

In de memorie van toelichting bij het bestuursdecreet wordt de invulling van het begrip openbaar belang zodoende niet beperkt tot “de openbare orde, de veiligheid van de bevolking, grote maatschappelijke issues, globale bescherming van het leefmilieu enzovoort...”, maar wordt daarentegen bijkomend overwogen dat de openbaarheid van bestuur de betrokkene waarborgen beoogt te bieden op het gebied van rechtsbescherming en democratische participatie.

13.5. Gelet op wat voorafgaat, reveleert verzoeker in zijn bestuurlijk beroepschrift wel degelijk een met de openbaarmaking gediend openbaar belang, te weten 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. Het betoog van de verwerende partij dat het aanvaarden van een dergelijk openbaar belang tot een “problematische situatie” zou leiden, waarin de afweging tussen het belang van de openbaarheid en andere belangen, zoals privacy of de goede werking van de administratie, onder druk komt te staan, wordt niet bijgevalen.

Dat verzoeker dit openbaar belang eerst in zijn bestuurlijk beroepschrift heeft geëxpliciteerd, is geen geldige reden voor de verwerende partij om eraan voorbij te gaan. De verwerende partij maakt in de bestreden beslissing overigens uitdrukkelijk melding van dit belang.

13.6. Gezien het voormelde, gaat de overheid aan het openbaar belang voorbij dat *in casu* met de openbaarheid van bestuur wordt gediend. Van een concrete en afdoende belangenafweging tussen het met de uitzonderingsgrond beschermde belang en het door verzoeker terecht aangevoerde openbaar belang is in de motivering van het bestreden besluit derhalve evenmin sprake.

13.7. Gelet op wat voorafgaat, ontbreekt in het bestreden besluit ook een afdoende motivering om de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3°, van het bestuursdecreet op de gevraagde interne communicatie toe te passen.

14. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie van 26 juni 2024 waarbij het mede door verzoeker ingestelde bestuurlijk beroep tegen de gedeeltelijk weigeringsbeslissing van Audit Vlaanderen van 3 mei 2024 ongegrond wordt bevonden.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 154 euro, die verschuldigd is aan verzoeker.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig oktober tweeduizend vijftientwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Jan Clement,	kamervoorzitter,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
David De Clercq,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Jan Clement