



# Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten

*Afdeling openbaarheid van bestuur*

13 februari 2012

ADVIES 2012-8

met betrekking tot de openbaarheid van  
voorbereidende documenten van een auditverslag

(CTB/2012/5)

## **1. Een overzicht**

Bij mail van 17 januari 2012 vraagt het secretariaat van het Auditcomité aan de Commissie voor de toegang tot en het hergebruik van bestuursdocumenten, afdeling openbaarheid van bestuur, hierna Commissie genoemd, om een advies over de vraag of de voorbereidende documenten in het kader van een audit aan de openbaarheid van bestuur kunnen worden onttrokken.

Bij de vraag wordt volgende toelichting gegeven: “De voorbereidende documenten zijn documenten die tijdens de uitvoering van een audit worden verzameld en die aan de basis liggen van een auditverslag zoals bevindingen, voorlopige conclusies, interviews, brieven, observaties, vragenlijsten, enz.

Sommige van deze documenten en gegevens zijn vertrouwelijk meegedeeld. Het beschermen van de anonimiteit van de bronnen en van de vertrouwelijkheid van de door hen verstrekte gegevens is een *conditio sine qua non* om de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de interne auditdienst te garanderen bij het uitvoeren van auditwerkzaamheden.

De notie van vertrouwelijkheid is dan ook opgenomen als één van de vier basisprincipes in de deontologische code van het Institute of Internal Auditors: de interne auditor mag de auditgegevens die hij ontvangt niet openbaar maken, zonder de nodige toestemming, tenzij wanneer hij daartoe wettelijk of professioneel verplicht is. De regels m.b.t. vertrouwelijkheid worden in het auditcharter opgenomen.

Artikel 4 van het KB van 17 augustus 2007 betreffende de interne auditactiviteiten binnen sommige diensten van de federale overheid bepaalt dat de definitie van de voorwaarden waaronder de interne auditactiviteiten worden uitgevoerd onder de normen van het Institute of Internal Auditors valt”.

## **2. De ontvankelijkheid van de aanvraag**

De Commissie is van mening dat de aanvrager voldaan heeft aan de wettelijke vereiste die door artikel 8, § 3 van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur is gesteld. De vraag om toelichting gaat immers uit van een federale administratieve overheid en beoogt een algemene interpretatie los van een concrete aanvraag.

### 3. De gegrondheid van de aanvraag

#### *3.1 Het grondwettelijk karakter van het recht van toegang tot bestuursdocumenten op verzoek*

Artikel 32 van de Grondwet kent aan iedereen een recht van toegang tot bestuursdocumenten toe, dat kan worden uitgeoefend door inzage te nemen of door het verkrijgen van een afschrift. De wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur heeft daaraan nog de mogelijkheid toegevoegd om uitleg over een bestuursdocument te vragen. De keuze van de wijze van uitoefening van dat recht komt de aanvrager toe.

Het begrip “bestuursdocument” is door de grondwet niet nader gedefinieerd. In de parlementaire voorbereiding werd gesteld dat het begrip "*alle informatie, in welke vorm ook, waarover de administratieve overheden beschikken*" omvat (*Parl. St. Kamer, 1992 - 1993, nr. 839/1, 5.*). De verschillende wetgevers hebben het begrip in overeenstemming met deze omschrijving gedefinieerd. Zo omschrijft de wet van 11 april 1994 een bestuursdocument als “alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt”. Hieruit blijkt dat ook voorbereidende documenten onverkort als bestuursdocumenten moeten worden beschouwd, net als onafgewerkte documenten. In principe zijn alle bestuursdocumenten openbaar en bijgevolg ook de hiervoor vermelde documenten.

Dit grondwetsartikel bepaalt bovendien dat procedureregels en beperkingen op dit grondrecht slechts bij formele wet, bij decreet of bij ordonnantie kunnen worden bepaald. Dit betekent dat door middel van lagere rechtsnormen geen procedureregels noch beperkingen op het recht van toegang tot bestuursdocumenten kunnen worden opgelegd. In artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 betreffende de interne auditactiviteiten binnen sommige diensten van de federale overheid kan dan ook geen grondslag worden gevonden om de openbaarmaking van bestuursdocumenten te weigeren. Een vertrouwelijkheidsvereiste is ook nog geen geheimhoudingsbepaling. Slechts een in de wet bepaalde geheimhoudingsbepaling vormt een grondslag voor de niet-openbaarmaking van informatie in bestuursdocumenten (artikel 6, § 2, 2° van de wet van 11 april 1994).

### *3.2 Een vermeende tegenspraak tussen de vertrouwelijkheidsvereiste van de deontologische code van het Institute of Internal Auditors*

De vertrouwelijkheid die geldt ten aanzien van auditactiviteiten als één van de vier basisprincipes in de deontologische code van het Institute of Internal Auditors waarnaar ook artikel 4 van het koninklijk besluit van 17 augustus 2007 verwijst, is niet in tegenspraak met de principiële openbaarheid van deze bestuursdocumenten. De vertrouwelijkheid wordt in de deontologische code immers slechts gegarandeerd “tenzij de auditor daartoe wettelijk of professioneel verplicht is”. Artikel 32 van de Grondwet en de wet van 11 april 1994 houden een wettelijke verplichting tot openbaarmaking in en heffen bijgevolg de geheimhoudingsplicht op tenzij een bij de wet bepaalde uitzonderingsgrond kan of moet worden ingeroepen. Bovendien moet een onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de openbaarheid van bestuur die zich op organisatieniveau bevindt en de persoonlijke geheimhoudings- of discretieplicht.

### *3.3 Mogelijke uitzonderingsgronden die voor voorbereidende documenten kunnen worden ingeroepen*

Bepaalde uitzonderingsgronden moeten of kunnen worden ingeroepen voor welbepaalde informatie in bestuursdocumenten, zeker met betrekking tot voorbereidende documenten opgesteld in het kader van auditactiviteiten.

#### 3.3.1 Meningen of adviezen afkomstig van derden

Artikel 6, § 3, 2° van de wet van 11 april 1994 bepaalt dat een federale administratieve overheid een vraag om inzage, uitleg of mededeling in afschrift van een bestuursdocument mag afwijzen in de mate dat de vraag een advies of een mening betreft die uit vrije wil en vertrouwelijk aan de overheid is meegedeeld. De Commissie wil erop wijzen dat deze uitzonderingsgrond slechts kan worden ingeroepen onder de volgende voorwaarden:

- enkel adviezen of meningen komen in aanmerking, geen feitelijke vaststellingen;
- deze adviezen of meningen moeten vrijwillig zijn meegedeeld aan de overheid, d.w.z. dat er geen juridische verplichting bestond om deze informatie aan de overheid te verstrekken;

- deze adviezen of meningen moeten vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld, d.w.z. dat bij het verstrekken van die adviezen of meningen aan de overheid de vertrouwelijkheid uitdrukkelijk werd ingeroepen door diegene die deze informatie heeft verstrekt;
- deze adviezen of meningen zijn afkomstig van derden. Ambtenaren kunnen echter niet als derden worden beschouwd ten aanzien van het bestuur waar zij zijn tewerkgesteld.

Deze voorwaarden moeten cumulatief worden vervuld.

Bovendien betreft het een facultatieve uitzonderingsgrond, waarvan het inroepen, omdat het principe de openbaarheid is, uitvoerig en in concreto moet worden gemotiveerd.

### 3.3.2 De geheimhouding van de identiteit van de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de administratieve overheid heeft meegedeeld ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit

De wetgever heeft in artikel 6, § 1, 8° van de wet van 11 april 1994 een bescherming geboden aan de persoon die het document of de inlichting vertrouwelijk aan de overheid heeft meegedeeld voor zover die inlichting is verstrekt ter aangifte van een strafbaar of strafbaar geacht feit. Het geheim houden van de identiteit geldt niet absoluut. De wetgever heeft deze uitzonderingsgrond immers geformuleerd als een relatieve uitzonderingsgrond, wat inhoudt dat de identiteit slechts kan worden beschermd voor zover een administratieve overheid heeft vastgesteld dat het belang van de openbaarheid niet zwaarder weegt.

### 3.3.3 De bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Een uitzonderingsgrond die nauw aansluit bij de voorgaande is artikel 6, § 2, 1° van de wet van 11 april 1994 op grond waarvan een administratieve overheid een vraag om toegang moet afwijzen wanneer de openbaarmaking afbreuk zou doen aan de persoonlijke levenssfeer. De bescherming van de persoonlijke levenssfeer wordt door de wetgever slechts beschermd in de mate de openbaarmaking schade toebrengt aan de persoonlijke levenssfeer, wat in concreto en op pertinente wijze moet worden aangetoond. Deze uitzonderingsgrond kan niet enkel een grondslag vormen voor de bescherming van de identiteit van een

persoon, ambtenaar of derde, maar strekt zich uit tot alle informatie die betrekking heeft op de persoonlijke levenssfeer zoals verankerd in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 22 van de Grondwet, zoals geïnterpreteerd door de hoven en rechtbanken, de administratieve rechtscolleges, het Grondwettelijk Hof en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

### 3.3.4 De bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten

Het is ook mogelijk dat er in bepaalde voorbereidende documenten informatie aanwezig is, waarvan het vrijgeven de opsporing of vervolging van strafbare feiten in het gedrang zou kunnen brengen. Om die reden bepaalt artikel 6, § 1, 5° van de wet van 11 april 1994 dat een administratieve overheid de openbaarmaking moet weigeren wanneer zij vaststelt dat het belang van de openbaarheid niet opweegt tegen de bescherming van de opsporing of vervolging van strafbare feiten. Ook deze uitzonderingsgrond heeft een relatief karakter en houdt geen absolute bescherming in van het beschermde belang.

### 3.3.4 De bescherming van een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet

De openbaarmaking van bepaalde informatie in voorbereidende documenten kan eventueel ook schade toebrengen aan een federaal economisch of financieel belang, de munt of het openbaar krediet. In dit geval moet dit in concreto worden aangetoond en kan deze uitzonderingsgrond pas worden ingeroepen na een belangenafweging, meer bepaald tegenover het specifiek algemeen belang dat gediend is met de openbaarmaking (artikel 6, § 1, 6° van de wet van 11 april 1994).

### 3.3.6 De bescherming van het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld

Voor zover de voorbereidende documenten ook informatie bevatten die derden aan de overheid hebben meegedeeld en die uit de aard van de zaak vertrouwelijke ondernemings- en fabricagegegevens bevatten, kan deze informatie aan de openbaarmaking worden onttrokken voor zover er geen specifiek algemeen belang gediend is met de openbaarmaking dat zwaarder doorweegt (artikel 6, § 1, 7° van de wet van 11 april 1994).

### 3.3.7 Besluit

De wet van 11 april 1994 bevat heel wat uitzonderingsgronden die voor specifieke informatie moeten of kunnen worden ingeroepen om bepaalde vertrouwelijk geachte informatie in voorbereidende documenten die in het kader van auditactiviteiten worden opgesteld aan de openbaarmaking te onttrekken. Toch moet er rekening mee worden gehouden dat de openbaarheid het principe is en dat het inroepen van uitzonderingsgronden steeds in concreto en op pertinente wijze moet gemotiveerd worden. Het is niet mogelijk om op grond van de wet van 11 april 1994 deze voorbereidende documenten op algemene wijze aan de openbaarheid te onttrekken. Een dergelijk standpunt zou trouwens ingaan tegen de geest van artikel 32 van de Grondwet die steeds een concrete beoordeling vereist en gekoppeld is aan een schadetoets of een algemeenbelang-toets.

Brussel, 13 februari 2012.

F. SCHRAM  
secretaris

J. BAERT  
voorzitter