

Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie

Vlaamse Regering
Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid
Afdeling Kanselarij

Boudewijnlaan 30, bus 20
1000 Brussel

tel. secretariaat: 02/553.57.03
fax secretariaat: 02/553.57.02
e-mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer : OVB/2013/13

DE BEROEPSINSTANTIE - Afdeling openbaarheid van bestuur

Gelet op het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur;

Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2007 tot oprichting van de beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur en hergebruik van overheidsinformatie;

Gelet op het oorspronkelijke verzoek van ■■■ d.d. 8 januari 2013, gericht aan de NV Waterwegen en Zeekanaal, waarbij werd verzocht om een afschrift (in elektronische vorm) te verlenen van het auditrapport: Audit van de interne auditdienst van de NV Waterwegen en Zeekanaal d.d. 20 december 2011;

Gelet op de beslissing van de NV Waterwegen en Zeekanaal d.d. 14 januari 2013 waarbij het gevraagde afschrift van het auditrapport werd geweigerd;

Gelet op het beroepschrift van ■■■ d.d. 14 januari 2013 tegen de voormelde weigeringsbeslissing van de NV Waterwegen en Zeekanaal;

Gelet op de registratie van het beroepschrift op 15 januari 2013;

Gelet op de beslissing van 14 februari 2013 van de beroepsinstantie waarbij met toepassing van artikel 24, § 1, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur de beslissingstermijn van dertig kalenderdagen tot een termijn van vijfenveertig kalenderdagen wordt verlengd;

Wat de ontvankelijkheid betreft:

Overwegende dat de beslissing van de NV Waterwegen en Zeekanaal dateert van 14 januari 2013 en dat in deze beslissing de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel 35 van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur niet werden vermeld, waardoor de termijn om beroep in te stellen geen aanvang heeft genomen;

Overwegende dat het ingestelde beroep dan ook als **ontvankelijk** wordt beschouwd;

Wat de gegrondheid betreft:

Overwegende dat in overeenstemming met artikel 7, tweede lid van het decreet van 26 maart 2004 het recht op passieve openbaarheid betrekking heeft op bestuursdocumenten; dat op grond van deze bepaling elke instantie in principe verplicht is aan eenieder die erom verzoekt inzage te geven in, uitleg te verschaffen over of een afschrift te bezorgen van de gewenste bestuursdocumenten;

Overwegende dat de openbaarmaking slechts kan geweigerd worden mits toepassing wordt gemaakt van één of meerdere uitzonderingsgronden, zoals gestipuleerd in de artikelen 11 tot en met 15 van het decreet van 26 maart 2004;

Overwegende dat ■■■ met zijn oorspronkelijk verzoek een afschrift heeft gevraagd van het auditrapport: Audit van de interne auditdienst van de NV Waterwegen en Zeekanaal d.d. 20 december 2011;

Overwegende dat de NV Waterwegen en Zeekanaal in haar weigeringsbeslissing d.d. 14 januari heeft verwezen naar de toepassing van artikel 14, 5° van het openbaarheidsdecreet om het openbaarheidsverzoek af te wijzen; dat ze meer specifiek het volgende heeft beslist:

“Als gevolg aan uw vraag, kan ik u het volgende mededelen.

Een intern auditrapport bevat doorgaans een analyse en vaststellingen van activiteiten binnen W&Z, met bijhorende aanbevelingen ten behoeve van het lijnmanagement. Interne auditrapporten zijn in beginsel, zoals uit de benaming blijkt, bedoeld voor intern gebruik. De openbaarmaking/externe verspreiding van dergelijke rapporten, of het geheel of een deel van de inhoud ervan, kan de doelstellingen van de interne audit hypothekeren. Een onafhankelijke en objectieve werking van een interne auditdienst is pas verzekerd als zowel de geauditeerde entiteit als de auditor er - vanuit een wederzijds begrip - op kunnen rekenen dat de vaststellingen m.b.t. de interne bedrijfsprocessen open en transparant onder elkaar kunnen worden uitgewisseld en vertrouwelijk zullen worden behandeld. Bijgevolg kan ik, op basis van artikel 14, 5°, van het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur, niet ingaan op uw verzoek tot openbaarmaking van de gevraagde auditrapporten, aangezien het belang van de vertrouwelijkheid van het handelen binnen de interne audit van W&Z hoger moet worden ingeschat dan het belang tot openbaarmaking van die documenten.”

Overwegende dat in artikel 14, 5° van het openbaarheidsdecreet is bepaald 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, voorzover die vertrouwelijkheid noodzakelijk is voor de uitvoering van een interne audit;

Overwegende dat de decreetgever met voormelde uitzonderingsgrond de noodzakelijke vertrouwelijkheid heeft willen beschermen die nodig is bij het voeren van interne audits; dat in de memorie van toelichting (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1732/1,30*) heel duidelijk wordt benadrukt dat de interne audits een grote mate van vertrouwelijkheid vergen tijdens hun uitvoeringsfase; dat zolang een auditopdracht loopt, de vertrouwelijkheid ervan moet gegarandeerd worden, ondermeer 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);

Overwegende dat voorts in de memorie van toelichting bij deze bepaling uit het openbaarheidsdecreet het volgende staat te lezen:

“Tijdens een auditopdracht worden er documenten opgesteld, waarin de bevindingen van de Interne Audit weergegeven worden. Deze bevindingen worden in latere stadia steeds afgetoetst met de geauditeerde (bij het ontwerprapport, tijdens de sluitingsmeeting). Op elk van deze ogenblikken is er een bespreking met de geauditeerde en kunnen de neergeschreven bevindingen nog aangepast worden (bv. indien de Interne Audit een verkeerde interpretatie aan bepaalde vaststellingen heeft gegeven). De rapporten worden steeds ter beschikking van de geauditeerde gesteld. 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 de Interne Audit 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 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 synthesesrapporten 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.”

Overwegende dat hieruit ontegensprekelijk moet worden afgeleid dat de vertrouwelijkheid omtrent de resultaten van uitgevoerde interne audits evenwel niet langer vereist is van zodra de beleidsverantwoordelijken kennis hebben gekregen van de resultaten van de audit; dat een auditrapport op dat ogenblik principieel voor openbaarmaking in aanmerking komt, behoudens de toepassing van eventuele andere decretale uitzonderingsgronden;

Overwegende dat de beroepsinstantie moet vaststellen dat in casu de uitgevoerde interne audit bij de NV Waterwegen en Zeekanaal volledig werd afgerond op 20 december 2011 en dat de resultaten ervan (het synthese- en detailrapport) aan de beleidsverantwoordelijken werden bezorgd; dat de beroepsinstantie dan ook moet concluderen dat in casu geen toepassing kan gemaakt worden van de uitzonderingsgrond, vermeld in artikel 14, 5° van het openbaarheidsdecreet, daar de audit intussen definitief werd afgerond;

Overwegende dat er derhalve dient nagegaan te worden of er eventueel andere decretale of wettelijke uitzonderingsgronden moeten worden ingeroepen om het desbetreffende interne auditrapport aan de openbaarmaking geheel of gedeeltelijk te onttrekken;

Overwegende dat de beroepsinstantie kennis heeft kunnen nemen van de inhoud van het opgevraagde auditrapport; dat wordt vastgesteld dat het hier om een algemene audit opdracht gaat en niet om een concreet administratief onderzoek; dat het hier meer in het bijzonder gaat om een audit-op-auditopdracht;

Overwegende dat de opdracht van de uitgevoerde interne audit als volgt werd omschreven:

“ De auditdoelstellingen van een dergelijke opdracht zijn 3-ledig:

- Nagaan in welke mate de interne auditfunctie binnen W&Z de IIA-normen naleeft;
- Inschatting van de maturiteit van de interne audit W&Z volgens het Interne Audit Capability Model;
- Evaluatie van de rol en de werking van het auditcomité van W&Z. “

Overwegende dat elk van deze drie onderdelen van de opdracht inderdaad aan bod komen in het auditrapport; dat elk van die onderdelen telkens in zeer algemene bewoordingen worden beschreven en louter objectieve vaststellingen daaromtrent worden weergegeven en dat daarbij geen verwijzingen of vermeldingen voorkomen van individuele personen, noch vertrouwelijke informatie die door derden zou zijn verstrekt;

Overwegende dat er in het interne auditrapport ook een tabel wordt weergegeven met een aantal aanbevelingen en intenties tot een actieplan om een aantal kleinere tekortkomingen met betrekking tot de werking van de interne audit en het auditcomité binnen W&Z in de toekomst weg te werken; dat aan elk van die aanbevelingen een prioriteitswaarde wordt toegekend (hoge, medium of lage prioriteit); dat in die aanbevelingen in algemene bewoordingen wordt verwezen naar de algemene normen die gelden bij de werking van een interne audit of een auditcomité; dat geen enkele uitzonderingsgrond kan worden ingeroepen om dit overzicht aan aanbevelingen niet openbaar te maken;

Overwegende dat tenslotte in het interne auditrapport ook nog vier bijlagen worden gevoegd:

- de normen van het Instituut van Interne Auditoren;
- de ethische code van het instituut van Interne Auditoren;
- Het Interne Audit Capability Model;
- de Belgische Corporate Governance Code

Overwegende dat de beroepsinstantie heeft kunnen vaststellen dat al deze bijlagen zeer algemene informatie bevatten en dat drie van die bijlagen raadpleegbaar zijn via het internet;

Overwegende dat, na onderzoek van het hele interne auditrapport, de beroepsinstantie moet concluderen dat geen enkele wettelijke of decretale uitzonderingsgrond in aanmerking komt om de openbaarmaking van het opgevraagde document niet toe te laten;

Overwegende dat het door verzoeker ingestelde beroep dan ook als gegrond moet worden beschouwd;

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 14 januari 2013 tegen de weigeringsbeslissing van de NV Waterwegen en Zeekanaal wordt als ontvankelijk en gegrond beschouwd.

Bijgevolg dient het gevraagde bestuursdocument openbaar te worden gemaakt door er een afschrift van te verstrekken (in elektronische vorm):

- het interne auditrapport (synthese- en detailrapport): Audit van de interne auditdienst van de NV Waterwegen en Zeekanaal d.d. 20 december 2011

Brussel, 26 februari 2013

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter