

Vlaamse overheid
Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur
en hergebruik van overheidsinformatie
Afdeling openbaarheid van bestuur
Havenlaan 88, bus 20
1000 BRUSSEL
T : 02 553 57 25
Mail: openbaarheid@vlaanderen.be

Dossiernummer: OVB/2022/230

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 8 juli 2022 diende [REDACTED] (hierna: verzoeker) een verzoek in bij het Agentschap Audit Vlaanderen om een afschrift te verlenen van het handboek van Audit Vlaanderen dat tot doel heeft alle relevante informatie m.b.t. de verschillende aspecten van de organisatie en werking van Audit Vlaanderen te bundelen in één globaal overzicht dat gemakkelijk raadpleegbaar is (zoals omschreven in het charter van het agentschap Audit Vlaanderen, versie 10 februari 2021).

Op 27 juli 2022 werd het openbaarheidsverzoek afgewezen door Audit Vlaanderen.

Op 3 augustus 2022 diende verzoeker beroep in tegen de voormelde weigeringsbeslissing van Audit Vlaanderen d.d. 27 juli 2022. Dit beroep werd geregistreerd op 3 augustus 2022.

Ontvankelijkheid van het beroep

Het oorspronkelijk verzoek dateert van 8 juli 2022.

De aangevochten beslissing dateert van 27 juli 2022 en maakt melding van de beroepsmogelijkheid en -modaliteiten, zoals voorgeschreven in artikel II.43, §1, derde lid van het Bestuursdecreet.

Het ingediende beroep d.d. 3 augustus 2022 is bijgevolg tijdig ingediend en is **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. Oorspronkelijk openbaarheidsverzoek

Verzoeker vraagt op 8 juli 2022 aan Audit Vlaanderen om een afschrift te verlenen van het handboek van Audit Vlaanderen dat tot doel heeft alle relevante informatie m.b.t. de verschillende aspecten van de organisatie en werking van Audit Vlaanderen te bundelen in één globaal overzicht dat gemakkelijk raadpleegbaar is (zoals omschreven in het charter van het agentschap Audit Vlaanderen, versie 10 februari 2021).

2. Aangevochten beslissing

Audit Vlaanderen weigerde in te gaan op het openbaarheidsverzoek en motiveerde zijn weigeringsbeslissing d.d. 27 juli 2022 als volgt :

“Dit audithandboek is een bestuursdocument, 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 dit document. Op de openbaarheid van het handboek van Audit Vlaanderen is wel degelijk een uitzonderingsgrond van toepassing. Audit Vlaanderen besliste om, op basis van artikel II.33, 3° en artikel II.35, 5° van het Bestuursdecreet, het audithandboek niet te kunnen overmaken.”

3. Inhoud van het beroepschrift

Verzoeker vraagt met zijn beroepschrift om alsnog een afschrift te bekomen van het door hem gevraagde document (handboek van Audit Vlaanderen). Hij argumenteert zijn bezwaar als volgt:

“De administrateur-generaal meent zich, mijns inziens onterecht, te kunnen beroepen op art. II.33 en II.35, 5° Bestuursdecreet om de openbaarheid te weigeren. Onafgezien dat Audit Vlaanderen een voorbeeldfunctie voor transparantie zou moeten zijn, zijn de aangehaalde uitzonderingsgronden niet van toepassing. Door uitdrukkelijk naar dit document te verwijzen op de website (https://auditvlaanderen.paddlecms.net/sites/default/files/2022-01/2021_Auditcharter_AV_0.pdf - blz 10) kan niet meer getseld worden dat dit bestuursdocument onder de uitzondering van art. II 33. (vermoedelijk 3°) valt. Meer nog indien deze uitzonderingsgrond ingeroepen wordt moet er eerst een afweging gemaakt worden mbt het al dan niet primeren van het belang van de openbaarmaking, hetgeen in casu evident niet is gebeurd. Art. II 33 is geen absolute uitzonderingsgrond tegen openbaarmaking. Ook art. II 35. 5° is geen absolute weigeringsgrond maar een relatieve. Ook hier wordt geen afweging gemaakt. Er is ook geen grond : de vertrouwelijkheid is niet noodzakelijk voor de uitoefening van administratieve handhaving (integendeel zelfs, transparantie zou de uitoefening van de administratieve

handhaving in deze net ten goede komen), er is in casu geen audit in uitvoering (een audit is afgerond en het verslag is neergelegd) en tot slotte is er ook geen impact op enige politieke besluitvorming.”

4. Standpunt van de beroepsinstantie

De beroepsinstantie heeft contact opgenomen met Audit Vlaanderen om wat meer toelichting te verschaffen bij dit openbaarheidsverzoek en om aan te geven of het door verzoeker gevraagde document (handboek Audit Vlaanderen) effectief een bestaand bestuursdocument uitmaakt.

Uit de verkregen informatie kan worden opgemaakt dat het “audithandboek” van Audit Vlaanderen geen afzonderlijk word-document of pdf-document betreft, maar dat dit bestaat uit een collectie sharepointsites, die de verschillende aspecten van het auditproces belichten. Het gaat om interne richtlijnen ten aanzien van de verschillende auditoren binnen Audit Vlaanderen, waarbij de auditoren in deze digitale SharePoint-omgeving kunnen doorklikken om de gewenste informatie, geordend per auditfase, terug te vinden. Het werken met SharePoint-sites heeft als voordeel, aldus Audit Vlaanderen, dat er vanuit de betrokken items/teksten rechtstreekse linken kunnen gelegd worden met verwante informatie of bepaalde sjabloondocumenten. Het is dus niet zo dat er één document bestaat (bv. een PDF- of Word-document), waar alle informatie in vervat zit. Het is technisch wellicht wel mogelijk om de diverse SharePoint-pagina's manueel om te zetten in PDF-format, zodat de inhoud van die pagina's op die manier wel als “bestuursdocument” zouden kunnen worden bezorgd aan de verzoeker.

De beroepsinstantie heeft kennis kunnen nemen van de inhoud van de SharePoint-sites, die het door verzoeker gevraagde audithandboek uitmaken bij Audit Vlaanderen. Daarbij wordt vastgesteld dat er een deel met informatie is voor de uitvoering van reguliere audit-opdrachten en daarnaast een deel met informatie voor het uitvoeren van forensische audits bij overheidsinstanties.

Audit Vlaanderen wijst in zijn weigeringsbeslissing naar de toepassing van de uitzonderingsgronden, zoals vermeld in artikel II.33, 3° (interne communicatie) en artikel II.35, 5° (vertrouwelijkheid voor de uitoefening van de administratieve handhaving) van het Bestuursdecreet.

De beroepsinstantie is de mening toegedaan dat de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° Bestuursdecreet van toepassing is voor de totaliteit aan informatie die voorkomt op de SharePoint-omgeving bij Audit-Vlaanderen en die het audithandboek uitmaken voor de auditoren binnen het agentschap. Het gaat wel degelijk om interne praktische richtlijnen voor de auditoren zelf, die hen in staat moeten stellen om hun auditopdrachten zo secuur en kwaliteitsvol mogelijk uit te voeren.

Bij het algemeen deel met informatie over het uitvoeren van reguliere audits komen de volgende onderdelen voor :

- Voorbereiding
- Het terreinwerk
- Rapportering
- nazorg

Bij het specifieke deel in de SharePoint-omgeving rond het uitvoeren van forensische audits, komen de volgende onderdelen voor :

- het vooronderzoek
- de voorbereiding van een forensische audit
- de wijze van rapportering
- adviesvragen en specifieke onderzoeksmethoden
- het doorzoeken van mailboxen

Bij elke van de voornoemde onderdelen is er praktische informatie terug te vinden voor de auditoren binnen het agentschap: specifieke richtlijnen, handige tips, een praktisch werkkader, nuttige links, eerdere ervaringen i.v.m. uitgevoerde audits ... kortom allemaal interne informatie die de auditoren van Audit Vlaanderen een houvast en praktische leidraad moet bieden bij het uitvoeren van hun diverse auditopdrachten.

Op grond van de verschaft informatie en na kennisname van de inhoud van de gevraagde documenten, is de beroepsinstantie van oordeel dat de betreffende informatie die voorkomt op de SharePoint-omgeving van Interne Audit (die het gevraagde handboek uitmaken) voldoet 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.

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 interne documenten met praktische richtlijnen voor de verschillende auditoren binnen Audit Vlaanderen: handige tips, een praktisch werkkader, nuttige links, eerdere ervaringen i.v.m. uitgevoerde audits, ... , allemaal interne informatie die de auditoren van Audit Vlaanderen een houvast en praktische leidraad moet bieden bij het uitvoeren van hun diverse auditopdrachten. Deze informatie dient ongetwijfeld als "intern" beschouwd worden, daar deze informatie niet beschikbaar is voor buitenstaanders (mensen buiten het agentschap Interne Audit) en nooit eerder ter beschikking werd gesteld aan het publiek en zij niet buiten de muren van de betrokken instantie (Interne Audit is terechtgekomen (cfr. arrest HvJ EU, 20 januari 2021, randnummer 43 – C-619/19).

De beroepsinstantie is daarom van oordeel dat de opgevraagde informatie die voorkomt op voormelde SharePoint-omgeving bij Interne Audit te beschouwen is 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. Praktische richtlijnen voor de auditoren voor de afhandeling van hun auditopdrachten vormen zeker het voorwerp van de vermelde uitzonderingsgrond, nu de openbaarmaking daarvan tot gevolg zou kunnen hebben dat de toekomstige professionele uitvoering van reguliere en forensische audits immers kan belemmerd worden als buitenstaanders kennis zouden krijgen van de interne manier van werken van de auditoren bij de uitvoering van hun opdrachten.

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 ernstig zou ondermijnen, tenzij een hoger openbaar belang openbaarmaking gebiedt. De beroepsinstantie acht in casu geen hoger openbaar belang van toepassing die de openbaarmaking van de gevraagde informatie zou rechtvaardigen. Het (individuele) belang dat verzoeker eventueel kan hebben bij de openbaarmaking van

het interne audithandboek van Audit Vlaanderen dient hierbij onderscheiden te worden van het openbaar belang dat bij de openbaarmaking van de gevraagde informatie gebaat zou zijn.

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 interne richtlijnen voor auditoren binnen Audit Vlaanderen geacht te worden te primeren.

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 en dit voor alle informatie die voorkomt op de SharePoint-omgeving bij Interne Audit, zowel de informatie voor de reguliere audits als de informatie voor de forensische audits.

Daarnaast is de beroepsinstantie van oordeel dat voor de informatie die voorkomt op de SharePoint-omgeving met betrekking tot het uitvoeren van forensische audits, ook toepassing moet gemaakt worden van de uitzonderingsgrond vermeld in 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 uitoefening 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 en dit geldt in het bijzonder voor de uitvoering van forensische auditopdrachten.

De beroepsinstantie wijst erop dat het uitvoeren van een forensische audit in wezen niets meer of niets minder is dan een gericht fraudeonderzoek bij een overheidsinstantie, waarbij op een objectieve en onafhankelijke wijze door Audit Vlaanderen aan waarheidsvinding wordt gedaan, naar aanleiding van een klacht of melding in verband met mogelijks gepleegde feiten of vaststellingen en hierover wordt gerapporteerd aan de hand van een forensisch auditrapport. De forensische auditoren voeren die audits uit aan de hand van een specifieke casuele controle-aanpak, waarbij het forensisch audithandboek (de informatiepagina's op de SharePoint van Audit Vlaanderen) hen een kapstok en leidraad aanbiedt doorheen de volledige forensische auditopdracht. De sharepointpagina's bevatten hierbij tal van linken en koppelingen naar mogelijk toepasbare “tips and tricks” bij de uitvoering van hun auditopdracht.

De beroepsinstantie sluit zich aan bij de redenering van Audit Vlaanderen op dat vlak dat het forensisch audithandboek niet kan openbaar worden gemaakt omdat op deze wijze inzage wordt verleend in de specifieke technieken die door Audit Vlaanderen worden toegepast en de bijzondere aandachtspunten voor interen auditoren, bij de uitvoering van hun decretaal toegewezen opdracht tot het uitvoeren van forensische audits. Een dergelijke openbaarmaking zou nefast kunnen zijn voor de effectieve uitvoering van

alle toekomstige (forensische) auditopdrachten van Audit Vlaanderen en zou het vertrouwelijk karakter in het gedrag brengen voor de uitvoering van alle toekomstige audits.

De beroepsinstantie is van mening dat de door verzoeker opgevraagde documenten (de informatiepagina's op de SharePoint van Audit Vlaanderen) allemaal betrekking hebben op interne werkdocumenten van de auditoren binnen Audit Vlaanderen, die een praktische leidraad uitmaken voor de opmaak van de diverse forensische auditrapporten. Dit geldt ook voor de in uitvoering zijnde (en toekomstige) auditopdrachten..

Als buitenstaanders inzage zouden krijgen in de methodes die gehanteerd worden door auditoren van Audit Vlaanderen bij het opsporen van mogelijke strafbare feiten binnen hun forensische auditopdrachten, dan vormt dit ongetwijfeld een ernstig risico voor lopende en toekomstige forensische auditopdrachten daar buitenstaanders dan gevoelige informatie in handen hebben om bepaalde opsporingstechnieken van auditoren te gaan omzeilen en zo vrijuit zouden dreigen te gaan bij mogelijke strafbare feiten.

Deze uitzondering op de openbaarheid is evenwel een relatieve uitzonderingsgrond. Eerst moet dus worden onderzocht of de openbaarmaking het beschermde belang – het uitvoeren van forensische auditopdrachten – schaadt. Als er belangenschade is, moet het te beschermen belang vervolgens worden afgewogen tegen het belang van de openbaarheid. De openbaarmaking mag enkel worden bevolen als daarmee een algemeen belang wordt gediend dat zwaarder doorweegt dan het door de uitzonderingsgrond beschermde belang. Zoals hiervoor al aangegeven wordt het uitvoeren van forensische auditopdrachten zeer sterk bemoeilijkt door het openbaar maken van de interne richtlijnen voor het uitvoeren van die forensische audits, en bijgevolg is de beroepsinstantie van oordeel dat de uitzonderingsgrond van artikel II.35, 5° Bestuursdecreet in casu terecht werd ingeroepen met betrekking tot de door verzoeker gevraagde informatie die voorkomt op de SharePoint-omgeving bij Audit Vlaanderen in verband met het uitvoeren van forensische auditopdrachten.

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 interne richtlijnen voor auditoren met betrekking tot het uitvoeren van forensische audits binnen Audit Vlaanderen geacht te worden te primeren.

Verwijzende naar de toepassing van de uitzonderingsgrond van artikel II.33, 3° Bestuursdecreet voor alle gevraagde informatie (interne richtlijnen) die voorkomt op de SharePoint-omgeving bij Audit Vlaanderen (reguliere audits en forensische audits) en de toepassing van artikel II.35, 5° Bestuursdecreet voor de interne richtlijnen met betrekking tot forensische audits, wordt het ingestelde beroep dan ook als **ongegrond** bestempeld.

Na beraadslaging,

BESLUIT:

Het beroepschrift van ■■■ d.d. 3 augustus 2022 tegen de weigeringsbeslissing van Audit Vlaanderen d.d. 27 juli 2022 wordt als ontvankelijk doch ongegrond beschouwd.

Brussel, 29 augustus 2022

Voor de beroepsinstantie,
afdeling openbaarheid van bestuur,

Bruno ASSCHERICKX
Voorzitter