

GEWESTELIJKE COMMISSIE VOOR DE TOEGANG TOT DE BESTUURSDOCUMENTEN –
Advies over de openbaarheid van de documenten van de directie “interne audit”

Per brief van 10 december 2004 heeft de adjunct-Secretaris-generaal van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een vraag om advies gericht aan de GCTB luidend als volgt:

«Met de goedkeuring van het “besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 11 april 2003 tot organisatie van de interne audit in het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” werd beslist tot de oprichting van de directie interne audit binnen het MBHG.

De Interne Audit vervult een onafhankelijke en objectieve waarborgende en adviserende activiteit waarbij de opdracht erin bestaat voor toegevoegde waarde te zorgen en de werking van de organisatie te verbeteren. In dat verband bestaat de taak van de Interne Audit er hoofdzakelijk in de werking, efficiëntie en effectiviteit van de interne controle na te gaan en te evalueren.

Op basis van een grondig onderzoek, zal het directie interne audit een advies formuleren in de vorm van een audit verslag.

Graag zou ik het advies van de commissie willen vragen betreffende de openbaarheid van deze auditverslagen. Moeten deze documenten volledig openbaar gemaakt worden, inclusief eventuele bijlagen of is het bijvoorbeeld voldoende om een managementsamenvatting van het rapport te maken en enkel dit openbaar te maken.»

Alhoewel de brief van de adjunct-secretaris-generaal het niet preciseert, is deze vraag gebaseerd op artikel 21, tweede lid, van de ordonnantie van 30 maart 1995 betreffende de openbaarheid van bestuur, volgens dewelke de Commissie eveneens kan worden geraadpleegd door een gewestelijke administratieve overheid.

*
* *

De interne audit wordt door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 11 april 2003 betreffende de organisatie van de interne audit in het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest omschreven als een “onafhankelijke en objectieve waarborgende en adviserende activiteit waarbij de opdracht erin bestaat voor toegevoegde waarde te zorgen en de werking van de organisatie te verbeteren”, die “de organisatie helpt haar doelstellingen te bereiken via een systematische en methodische aanpak van de evaluatie en de verbetering van de procedures inzake risicobeheer, controle en corporate governance” en “hoofdzakelijk bestaat in het onderzoeken en evalueren van de werking, de efficiëntie en de doelgerichtheid van de interne controle”.

Deze activiteit wordt gedeeltelijk geregeld door het besluit dat het opricht en gedeeltelijk door een “Audithandvest” dat wordt voorzien door artikel 10 van het besluit en dat werd goedgekeurd door de Regering op 18 december 2003. In elk geval lijkt het geen reglementaire waarde te hebben en moet het worden beschouwd als een omzendbrief ter verklaring van de auditopdrachten.

Kortom, deze opdrachten dragen bij tot de goede werking van het ministerie; zij behoren exclusief tot zijn institutionele activiteit en betreffen niet rechtstreeks de dossiers die worden behandeld door de verschillende diensten: het handvest preciseert uitdrukkelijk dat “de Directie Interne Audit nooit betrokken mag zijn bij het beheer en de verantwoordelijkheid van de operationele organisatie van het Ministerie of bij de uitwerking, de implementatie of de uitvoering van organisatorische maatregelen”.

Het lijkt geen twijfel dat het verslag dat de Audit opstelt in toepassing van artikel 12 van het besluit van 11 april 2003 wordt bedoeld door artikel 3 van de ordonnantie: het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een administratieve overheid en het auditverslag een

“bestuursdocument”, een begrip dat wordt omschreven als “elke informatie, in welke vorm ook, waarover een bestuursoverheid beschikt”. Het kan dus slechts worden onttrokken aan de openbaarheid, als het kadert binnen een van de categorieën bedoeld in artikel 10 van de ordonnantie. De enige categorie die in aanmerking lijkt te komen is deze bedoeld in § 2, 3°, namelijk deze van de documenten waarvan de openbaarheid “afbreuk doet aan het geheim van de beraadslagingen van de Regering en de verantwoordelijke overheden die afhangen van de gewestelijke uitvoerende macht of waarbij een gewestelijke overheid betrokken is”.

Deze bepaling brengt een afwijking aan op de regel van de openbaarheid van de bestuursdocumenten bepaald door artikel 32 van de Grondwet; zoals elke afwijking of uitzondering moet zij restrictief worden opgevat. Het begrip “beraadslagingen van de Regering” lijkt niet te kunnen worden verder uitgebreid dan de processen waardoor de beslissingen worden genomen door de ministers en staatssecretarissen en worden voorbereid voor hen. Het begrip “beraadslagingen van de verantwoordelijke overheden die afhangen van de gewestelijke uitvoerende macht” is minder duidelijk. De tekst geeft niet aan om welke vorm van verantwoordelijkheid het hier gaat. Op politiek vlak zijn enkel de leden van de regering verantwoordelijk. Voor de andere organen van het ministerie bestaat er enkel een verantwoordelijkheid op burgerlijk, strafrechtelijk of tuchtrechtelijk vlak, maar deze verantwoordelijkheid is van toepassing op alle ambtenaren, wat kennelijk veel te ruim is. Bovendien heeft het inroepen van een beraadslaging waarvan het geheim dient bewaard te worden slechts zin tegenover een uit meerdere personen samengesteld orgaan. Men kan waarschijnlijk het gebied waarbinnen het geheim dient te worden bewaard uitbreiden tot de documenten betreffende de besluitvorming binnen de collectieve organen. Het auditcomité is hiervan een voorbeeld en de Regering zou zich kunnen verzetten tegen de verspreiding van de processen-verbaal van zijn vergaderingen en werkdocumenten. Maar zodra het verslag is opgesteld, wordt het een bestuursdocument onderworpen aan de grondregel van de openbaarheid van bestuur.

Wat de eventuele bijlagen aan het verslag betreft, is de Commissie, bij gebrek aan enige aanwijzing betreffende de aard van deze bijlagen, niet in staat een advies te geven. Zij kan alleen maar wijzen op het feit dat het bijsluiten van een document bij een ander het juridisch statuut van dat document niet wijzigt, o.a. ten opzichte van de regels op de openbaarheid van de bestuursdocumenten. Daaruit volgt dat een document dat, alvorens te worden bijgesloten bij het verslag van het auditcomité, kon worden onttrokken aan de openbaarheid, het nog steeds is na het geweest te zijn. Het komt er dus op aan, voor elke bijlage, geval per geval te analyseren.

In geval dat de gewestelijke overheden zouden vinden dat het niet aangewezen is een ruime openbaarheid te geven aan de verslagen van het auditcomité, vestigt de Commissie hun aandacht op de mogelijkheid, uitgedrukt in artikel 10, § 2, 2°, van de ordonnantie, waarover de Regering beschikt om een ontwerp van ordonnantie voor te leggen aan het gewestelijk Parlement ter instelling van een geheimhoudingsplicht voor alle of een gedeelte van de auditverslagen.

Advies besproken op 22 december 2004 door de Gewestelijke Commissie voor de toegang tot de bestuursdocumenten,

Voor de commissie,

De Secretaris,


K. De Mesmaeker

De Voorzitter,


M. Leroy