

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 15 mei 2000 door de Vlaamse minister van Binnenlandse Aangelegenheden, Ambtenarenzaken en Sport verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de oprichting en de werking van de entiteit Interne Audit in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 13 juni 2000 en 4 juli 2000, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering voorziet in de oprichting, binnen het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, van een entiteit Interne Audit (artikel 2). De nieuw opgerichte entiteit krijgt de opdracht alle bedrijfsprocessen en activiteiten te onderzoeken en te evalueren (artikel 3), niet enkel van de diensten van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, maar ook van de Vlaamse wetenschappelijke instellingen en de Vlaamse openbare instellingen (artikel 1). Om haar taak te vervullen krijgt de genoemde entiteit toegang tot alle informatie en documenten en kan zij personeelsleden onderwerpen (artikel 4). Over haar werkzaamheden rapporteert de entiteit aan een auditcomité (artikel 5), dat eveneens bij het ontworpen besluit wordt opgericht (artikel 6). Dit auditcomité adviseert de Vlaamse regering omtrent het systeem van interne controle (artikel 6). Het ontworpen besluit regelt de samenstelling (artikel 7), de minimale frequentie der vergaderingen (artikel 8), en de vergoeding van de leden-experten van dit auditcomité (artikel 9).

RECHTSGROND

1. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het voor advies voorgelegde ontwerp gezocht in artikel 87, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Dit artikel verleent aan de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid om de rechtspositie van hun personeel vast te stellen, de pensioenregeling uitgezonderd.

.../...

In het voorliggende ontwerp van besluit gaat het echter om de oprichting en de werkzaamheden van een interne audit en van een auditcomité, d.i. om de organisatie van diensten van de Vlaamse regering, niet om de regeling van de rechtspositie van het personeel. Artikel 87, § 3, van de bijzondere wet is derhalve vreemd aan de in het ontwerp geregelde aangelegenheid.

Volgens een vaste jurisprudentie komt het evenwel aan de uitvoerende macht toe de organisatie van haar diensten te regelen. Te dezen vindt de Vlaamse regering die bevoegdheid in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet, naar luid waarvan iedere regering over o.m. een eigen administratie en eigen instellingen beschikt.

In het eerste lid van de aanhef dient bijgevolg niet naar paragraaf 3, maar wel naar paragraaf 1 van artikel 87 van de bijzondere wet verwezen te worden.

2. Uit de artikelen 1 en 3 van het ontwerp blijkt dat de opdracht van de op te richten entiteit Interne Audit zich uitstrekt tot o.m. de Vlaamse openbare instellingen. Artikel 9, tweede lid, van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen draagt de regeling van de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht van instellingen, onderscheiden van de gemeenschappen en de gewesten zelf, uitdrukkelijk aan de decreetgever op. Alleen op grond van een decretale machtiging zouden de Vlaamse openbare instellingen dus onderworpen kunnen worden aan het toezicht van de entiteit Interne Audit.

.../...

Op dit ogenblik ontbreekt een dergelijke decretale grondslag. Voor de toepassing van het ontworpen besluit op de Vlaamse openbare instellingen is er m.a.w. op dit ogenblik geen rechtsgrond.

Aan de Raad van State is weliswaar een voorontwerp van decreet houdende diverse bepalingen voorgelegd, waarover hij op 29 en 30 juni 2000 advies L. 30.352/1/3 heeft gegeven. Artikel 23 van dat ontwerp voorziet in de bevoegdheid van de entiteit Interne Audit om audits en administratieve onderzoeken bij de Vlaamse openbare instellingen uit te voeren. Als die bepaling decreet geworden zal zijn, kan ze als rechtsgrond dienen voor de bepalingen van het ontwerp die op die instellingen betrekking hebben.

De stellers van het ontwerp dienen, in de huidige stand van de regelgeving, de bepalingen i.v.m. de Vlaamse openbare instellingen uit het ontwerp weg te laten. Zodra de decreetgever artikel 23 van het genoemde ontworpen decreet zal hebben aangenomen, kan het ontworpen besluit dan aangevuld worden met bepalingen die het toepassingsgebied ervan uitbreiden tot de Vlaamse openbare instellingen.

Het voorliggende advies beperkt zich tot een onderzoek van het ontwerp, in zoverre het van toepassing is op het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap en op de Vlaamse wetenschappelijke instellingen.

.../...

ALGEMENE OPMERKING

Zoals blijkt uit de bij het dossier gevoegde notificatie van de vergadering van de Vlaamse regering van 28 april 2000, wordt de oprichting van een entiteit Interne Audit in het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap geregeld, niet enkel met drie besluiten van de Vlaamse regering, maar ook met een Interne Audit Charter.

Luidens de inleiding van dit charter regelt het "de belangrijkste aspecten in verband met de doelstellingen, de taken, de plaats in de organisatie en de werking van de interne auditfunctie".

Er dient evenwel vastgesteld te worden dat verscheidene van de in het charter opgenomen omschrijvingen en toelichtingen bijzonder nuttig, in sommige gevallen zelfs onmisbaar zijn voor een goed begrip van het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit.

Dit ontwerp bevat bijvoorbeeld een aantal technische termen die noch in de tekst zelf, noch in de toelichting nader worden omschreven, maar waarvan in het charter een verhelderende omschrijving wordt gegeven (bijvoorbeeld : "financiële audits", "operationele audits", "ad hoc opdrachten", enz.).

Zo ook wordt bijvoorbeeld in het charter, onder het opschrift "Taakstelling", vermeld dat "managementaudit, in de zin van een onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het management, ... door de Vlaamse

.../...

regering bewust niet in de taakstelling (werd) opgenomen". Hieruit kan afgeleid worden dat aan de in artikel 3 van het ontwerp vervatte opsomming van uit te voeren audits en opdrachten, een limitatief karakter toekomt. Dit zou uit de tekst zelf van het ontwerp van besluit moeten blijken.

Gelet op de nauwe band die bestaat tussen het ontworpen besluit en het charter, zou overwogen kunnen worden het charter op te nemen als een bijlage bij het ontworpen besluit. In elk geval zouden essentiële bepalingen van het charter in het ontwerp verwerkt moeten worden.

Omdat het charter niet als zodanig ter beoordeling aan de Raad van State is voorgelegd, onthoudt deze zich ervan om nader op de bepalingen ervan in te gaan. In voorkomend geval zal aan de Raad van State een gewijzigd ontwerp van besluit, met integratie van het geheel of een deel van de bepalingen van het charter, voorgelegd moeten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In verband met het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar opmerking 1 i.v.m. de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

.../...

2. In het derde lid van de aanhef kan de datum van de beslissing van de Vlaamse regering over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand, beter weggelaten worden. Die datum stemt immers niet overeen met de datum waarop de adviesaanvraag aan de Raad van State is toegezonden.

3. In het vierde lid van de aanhef schrijve men : "Gelet op advies L. 30.173/3 van de Raad van State, gegeven op 4 juli 2000, met toepassing van ...".

Artikel 2

Het is niet duidelijk wat de draagwijdte is van de laatste volzin, luidens welke "deze entiteit wordt toegevoegd aan de Vlaamse regering". Allicht zouden de bedoelingen van de stellers van het ontwerp duidelijker tot uiting komen, indien geschreven zou worden : "Deze entiteit ressorteert rechtstreeks onder de Vlaamse regering".

Artikel 3

1. Om uit te drukken dat de in het tweede lid genoemde audits en onderzoeken een verbijzondering vormen van de in het eerste lid genoemde opdrachten, en niet daarvan onderscheiden zijn, verdient het aanbeveling in het tweede lid te preciseren : "... kan daartoe belast worden ...".

2. In verband met het limitatief karakter van de opdrachten vermeld in het tweede lid, zoals dit afgeleid kan worden uit het Interne Audit Charter, wordt verwezen naar de algemene opmerking hiervoor.

Artikel 4

Luidens de tweede volzin van dit artikel kan de entiteit Interne Audit aan ieder personeelslid inlichtingen vragen die ze voor de uitvoering van haar opdrachten nodig heeft.

De aldus door het ontworpen besluit aan het personeel opgelegde verplichting zal uiteraard moeten worden gelezen en geïnterpreteerd op een manier die de mededelingsplicht van een personeelslid ondergeschikt maakt aan de geheimhoudingsplicht die eventueel, krachtens wettelijke of decretale bepalingen, op het personeelslid weegt.

Artikel 9

In het tweede lid van dit artikel wordt voorzien in een koppeling van de in het eerste lid bedoelde bedragen aan het indexcijfer van de consumptieprijzen. Het is gebruikelijk dat in een dergelijk voorschrift wordt aangegeven welk indexcijfer de basis zal uitmaken voor de berekening van de aanpassingen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. G. VAN HAEGENDOREN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER