



stuk **2063** (2012-2013) – Nr. 2
ingediend op 18 juni 2013 (2012-2013)

Ontwerp van decreet

houdende de organisatie
van audittaken bij de Vlaamse administratie
en de lokale besturen en tot wijziging van
het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003,
het Gemeentedecreet van 15 juli 2005,
het Provinciedecreet van 9 december 2005,
het decreet van 19 december 2008
betreffende de organisatie van de openbare centra
voor maatschappelijk welzijn,
het decreet van 27 maart 2009
betreffende radio-omroep en televisie,
het decreet van 8 juli 2011
houdende regeling van de begroting,
de boekhouding, de toekenning van subsidies
en de controle op de aanwending ervan,
en de controle door het Rekenhof
en het decreet van 13 juli 2012
houdende bepalingen tot begeleiding
van de tweede aanpassing van de begroting 2012

Verslag

namens de Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur,
Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme
uitgebracht door de heer Jan Verfaillie

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: mevrouw Annick De Ridder.

Vaste leden:

mevrouw Karin Brouwers, de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Jan Verfaillie;
de heren Stefaan Sintobin, Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers;
de heer Marnic De Meulemeester, mevrouw Annick De Ridder;
de heer Kurt De Loor, mevrouw Els Robeyns;
de heren Marius Meremans, Willy Segers;
mevrouw Patricia De Waele;
de heer Bart Caron.

Plaatsvervangers:

mevrouw Vera Jans, de heer Jan Laurys, mevrouw Valerie Taeldeman, de heer Johan Verstreken;
de dames Katleen Martens, Marleen Van den Eynde, de heer Wim Wienen;
de heer Marc Vanden Bussche, mevrouw Khadija Zamouri;
mevrouw Fatma Pehlivan, de heer Jurgen Vanlerberghe;
mevrouw Lies Jans, de heer Karim Van Overmeire;
de heer Peter Reekmans;
mevrouw Mieke Vogels.

Toegevoegde leden:

de heer Christian Van Eyken.

Stukken in het dossier:

2063 (2012-2013) – Nr. 1: Ontwerp van decreet

INHOUD

1. Toelichting door de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand.....	4
1.1. Situering.....	4
1.2. De opdracht van de externe audit van de lokale besturen	5
1.3. Op wie is de audit van toepassing?.....	5
1.4. De organisatorische inbedding	5
1.5. Enkele specifieke aandachtspunten.....	7
2. Bespreking	7
2.1. Vragen en opmerkingen van de commissieleden	7
2.2. Antwoorden van minister Geert Bourgeois.....	8
3. Stemmingen	9
Gebruikte afkortingen	10

De Commissie voor Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Decreetsevaluatie, Inburgering en Toerisme besprak op 11 juni 2013 het ontwerp van decreet houdende de organisatie van audittaken bij de Vlaamse administratie en de lokale besturen en tot wijziging van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, het Gemeentedecreet van 15 juli 2005, het Provinciedecreet van 9 december 2005, het decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, het decreet van 8 juli 2011 houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof en het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012.

1. Toelichting door de heer Geert Bourgeois, viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en Vlaamse Rand

1.1. Situering

Minister *Geert Bourgeois* verklaart dat de Vlaamse Regering streeft naar sterke lokale besturen, die ook op financieel vlak hun verantwoordelijkheid kunnen opnemen. De organieke decreten op de lokale besturen hebben de basis gelegd voor een moderne bedrijfsvoering. De verantwoordelijke voor de interne controle is de griffier voor de provincie en de secretaris voor de gemeente en het OCMW.

In deze regeerperiode werd ook verder gewerkt aan de modernisering en de vereenvoudiging van de beleids- en beheerscyclus binnen de lokale besturen. De BBC werd geïntroduceerd door het besluit van de Vlaamse Regering van 25 juni 2010. Vanaf 2014 zullen alle gemeenten (en hun AGB's), OCMW's (en OCMW-verenigingen) en provincies (en hun APB's) een totaal andere manier van plannen (budgetteren), registreren (boekhouden) en rapporteren (opmaken van de jaarrekening) hebben.

In 2011 werd het Planlastendecreet definitief goedgekeurd. De lasten verbonden aan het plannen en rapporteren werden voor de lokale besturen in tien beleidsdomeinen ernstig verminderd en de beleidsruimte van de gemeenten werd navenant vergroot.

De invoering van de externe audit voor de lokale besturen betekent een derde belangrijke hervorming. De externe audit wordt vermeld in de diverse organieke decreten en vormt het sluitstuk van de modernisering van de lokale besturen. Een aantal lokale actoren, vooral OCMW's, hebben de handen in elkaar geslagen en een eigen interne audit opgericht. Ook de stad Gent en de stad en het OCMW van Antwerpen hebben een eigen interne audit. Een operationele externe audit voor de lokale besturen is er tot nu toe echter niet. Dit ontwerp van decreet wil invulling geven aan dit sluitstuk van de beleids- en beheerscyclus. Het is de bedoeling eind dit jaar of begin volgend jaar te starten met de effectieve uitvoering van de eerste audits binnen de lokale besturen.

Het voorliggende ontwerp is het resultaat van een lang voorbereidingstraject. VLABEST en de Commissie Efficiëntiewinst Lokale Besturen adviseerden in 2010 een andere richting uit te gaan met de externe audit voor de lokale besturen: de externe audit moest met name het systeem van de interne audit controleren. De bepalingen van de organieke decreten werden aangezien als onwenselijk en onhaalbaar. Onwenselijk omdat de opdracht van de externe audit enorm was uitgebreid en hierdoor gezondigd werd tegen het principe van single audit dat slechts één audit/controle moet kunnen volstaan. Onhaalbaar ook omdat de uitvoering een enorm omvangrijk ambtenarenkorps zou vergen voor een taak die men eigenlijk mag verwachten van een kwaliteitsvolle interne controle.

Eind 2011 heeft de Vlaamse Regering dan een conceptnota goedgekeurd over de gewijzigde invulling van de externe audit van de lokale besturen, wat uiteindelijk resulteerde in dit ontwerp van decreet.

1.2. De opdracht van de externe audit van de lokale besturen

De belangrijkste opdracht van de externe audit van de lokale besturen is het evalueren van de interne controleprocessen van de lokale besturen. Dit is een algemene formulering die gelijklopend is met de formulering van de opdracht van IAVA voor de Vlaamse overheid. De auditcomités moeten, in volle onafhankelijkheid, de precieze opdracht bepalen in functie van een risicoanalyse. Ook bij IAVA is dat zo gegaan. De vraag die een antwoord moet krijgen is de volgende: waar zitten voor de lokale besturen de grootste risico's voor hun goed en correct functioneren en het bereiken van hun doelstellingen? Afhankelijk van het antwoord op deze vraag zullen de onafhankelijke auditcomités het jaarprogramma samenstellen.

De minister benadrukt dat de externe audit moet beschouwd worden als een partnerorganisatie van het lokale bestuur. Eventueel vastgestelde tekortkomingen in bepaalde onderdelen van de interne controle kunnen en zullen een lokaal bestuur verder helpen om zijn beheersmatige opdracht verder nauwgezet te vervullen.

Net als IAVA zal de externe audit ook forensische audits kunnen uitvoeren. Dat wil zeggen dat mogelijke fraudegevallen kunnen worden onderzocht. Bepaalde controletaken die momenteel door andere actoren worden uitgevoerd (kascontroles door secretaris, nazicht van jaarrekeningen door het bestuurlijk toezicht), behoren dus niet langer tot de opdracht van de externe audit. Anderzijds kunnen de auditcomités uiteraard wel beslissen om de financiële processen of de financiële en andere rapportering van de lokale besturen op hun deugdelijkheid te onderzoeken.

1.3. Op wie is de audit van toepassing?

Het audituniversum van de externe audit bevat een kleine 900 organisaties: 308 gemeenten, 308 OCMW's, de provincies, alle autonome gemeente- en provinciebedrijven en alle OCMW-verenigingen (die geen ziekenhuis zijn). Verder zijn er nog de 68 Vlaamse entiteiten die vandaag door IAVA geauditeerd worden. Het zou niet doenbaar geweest zijn om van al deze organisaties nog eens de jaarrekening te controleren en de kascontroles te doen. Dit immense werk zou ook geen duidelijke toegevoegde waarde hebben gehad.

Andere lokale publiekrechtelijke instellingen zoals de lokale geloofsgemeenschappen en de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden vallen niet onder het audituniversum. Het gaat immers alleen om organisaties die de BBC toepassen. Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden passen (vooralsnog) BBC niet toe en kennen een andere beleids- en beheerscyclus met onder andere een bedrijfsrevisor die de jaarrekening controleert. Om die reden werd het wijs geacht om deze samenwerkingsverbanden (vooralsnog) niet onder het toepassingsgebied van de externe audit van de lokale besturen te plaatsen.

1.4. De organisatorische inbedding

De externe audit van de lokale besturen wordt ondergebracht in één auditorganisatie, genaamd 'Audit Vlaanderen', die zowel de externe audits van de lokale besturen zal uitvoeren als de interne audit van de Vlaamse overheidsinstellingen. IAVA zal dus opgaan in deze nieuwe organisatie 'Audit Vlaanderen' die een IVA zonder rechtspersoonlijkheid wordt binnen het beleidsdomein Diensten voor het Algemeen Regeringsbeleid.

Deze ingreep zal niet leiden tot een uitbreiding van het aantal agentschappen. Audit Vlaanderen zal de externe audits van de lokale besturen uitvoeren en de interne audit van

de Vlaamse overheidsinstellingen. In beide gevallen gaat het om het evalueren van de interne controle en het uitvoeren van forensische audits. De bundeling heeft ook belangrijke efficiëntievoordelen. De expertise die IAVA de voorbije jaren heeft opgebouwd kan nuttig worden aangewend. Gespecialiseerde kennis, bijvoorbeeld op het vlak van IT-audits, kan worden gedeeld. Het uitvoeren van interbestuurlijke audits wordt gefaciliteerd. De audits kunnen ook interessante beleidsmatige conclusies aanreiken. Vooral de gemeenteraad, het democratisch verkozen orgaan op het lokale vlak, dient bij de externe audit van de lokale besturen te worden betrokken, al kan er ook informatie worden doorgespeeld aan de Vlaamse Regering.

Sommigen – onder meer VLABEST – waren aanvankelijk voorstander van het onderbrengen van de externe audit van de lokale besturen bij het parlement, zoals het Rekenhof dat opdrachten uitvoert voor de provincies. Uiteindelijk werd echter gekozen voor het IAVA-model waarbij de externe audit deel uitmaakt van de uitvoerende macht op Vlaams niveau. De externe audit moet in de eerste plaats rapporteren aan de lokale besturen zelf, met een informatievervalsing aan de Vlaamse Regering. Het is ook niet de taak van het Vlaams Parlement om in de plaats te treden van een onafhankelijk auditcomité (externe audit effectief aansturen) of om zich te buigen over rapporten over de interne controle in een gemeente of OCMW. Het is evenmin de taak van het Vlaams Parlement om een ander bestuursniveau te controleren, wel om de Vlaamse Regering te controleren. Dat het Vlaams Parlement de contouren van de externe audit zou schetsen, is wel logisch. In de toekomst zal het zich ongetwijfeld ook kunnen buigen over een aantal beleidsmatige aspecten. Het kan bijvoorbeeld vragen naar een gebundeld rapport over bepaalde thema's.

Een belangrijk argument om de externe audit onder te brengen bij het parlement is de nood aan onafhankelijkheid. De onafhankelijkheid zal echter, net als bij IAVA, op een andere manier gewaarborgd worden. IAVA is samengesteld uit sterke auditingmensen uit het bedrijfsleven. Zij sturen het comité onafhankelijk aan en laten zich niet aansturen door de Vlaamse overheid, wat decretaal ook niet mag.

Iets anders is de rapportage naar het lokale wetgevende niveau. Er zal voor de lokale besturen normaliter wel een vorm van rapportage naar de raad gaan, omdat dit past binnen hun controlerende rol op het lokale uitvoerende orgaan (college en administratie). Het Vlaams Parlement zal uiteraard wel uitleg kunnen vragen over een aantal audits. Zo kan het interessant zijn om bijvoorbeeld na het uitvoeren van tien à twintig audits van de gemeentelijke toeristische dienst daarover in het parlement een gebundeld rapport te presenteren.

Het was de bezorgdheid van onder meer VVSG dat de eigenheid van de lokale besturen zou worden erkend en dat geen financiële middelen van de lokale sector zouden worden aangewend voor audits van Vlaamse instellingen. Overigens bestond er bij de Inspectie van Financiën de omgekeerde vrees, namelijk dat middelen van de Vlaamse overheid zouden worden aangewend voor audits bij de lokale besturen. Artikel 19 bepaalt daarom dat Audit Vlaanderen zal worden aangestuurd door twee auditcomités, een voor de Vlaamse instellingen en een voor de lokale besturen. Elk van deze comités zou bestaan uit zeven leden. Er worden waarborgen opgenomen voor hun onafhankelijkheid (meerderheid van onafhankelijke leden, de voorzitter is een onafhankelijke). Ook bij de uitwerking van Audit Vlaanderen zal hier rekening mee worden gehouden.

VVSG drong erop aan dat de externe audit volledig onafhankelijk zou kunnen opereren en los zou staan van het bestuurlijk toezicht. Hieraan wordt tegemoet gekomen door de audit onder te brengen in een aparte organisatie, los van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

1.5. Enkele specifieke aandachtspunten

Enkele principes die nu al verankerd zijn in de regelgeving, blijven behouden of worden verduidelijkt. De toegang tot alle informatie en documenten wordt verduidelijkt, in die zin dat ook de toegang tot gebouwen, ruimtes en installaties hieronder valt. Daarvoor verwijst de minister naar de artikelen 3, 6 en 10 van het ontwerp van Auditdecreet, met als basis artikel 267 van het Gemeentedecreet.

Voor personeelsleden blijft het mogelijk om onregelmatigheden te melden aan de auditororganisatie. Het gaat om een soort klokkenluidersregeling, gebaseerd op artikel 267, tweede lid, van het Gemeentedecreet en op analoge bepalingen in het OCMW- en het Provinciedecreet.

Het principe dat lokale besturen mee instaan voor de financiering van de externe audit wordt eveneens behouden. Artikel 269 van het Gemeentedecreet en analoge bepalingen in het OCMW- en het Provinciedecreet vormen hiervoor de basis. 50 percent van de kostprijs van de externe audit van de lokale besturen – in totaal 5,8 miljoen euro – wordt gefinancierd via een voorafname van het Gemeentefonds en deels ook van het Provinciefonds. Dat werd opgenomen in het Programmadecreet 2012. De andere 50 percent moet gecompenseerd worden op de kredieten van de Vlaamse overheid.

Het ontwerp van decreet bepaalt ook dat de huidige administrateur-generaal van IAVA zijn mandaat zal verder zetten binnen Audit Vlaanderen. De in onbruik geraakte term ‘administratieve onderzoeken’ wordt vervangen door de term ‘forensische audits’ (artikel 3). In alle decreten waarin IAVA werd vermeld, zal in de toekomst ‘Audit Vlaanderen’ staan.

In de artikelen van het Gemeente- en Provinciedecreet waarin de controle op de rekening van de gemeentelijke/provinciale vennootschap, vereniging of stichting werd geregeld, is de verwijzing naar de externe audit vervangen door de term controle van de revisor (artikelen 4 en 8).

Het beroepsgeheim van de bedrijfsrevisoren wordt opgegeven voor wat betreft de samenwerking tussen de revisoren enerzijds en het Rekenhof en Audit Vlaanderen bij lokale en provinciale besturen anderzijds (artikel 20). Het beroepsgeheim was al opgeheven voor de samenwerking tussen de revisoren en IAVA. Dit is van belang om het principe van de single audit te respecteren. Informatie-uitwisseling tussen deze actoren, allen actief op het vlak van controle en auditing, moet mogelijk zijn ten einde geen overbodige onderzoeken te laten uitvoeren.

Tot slot vermeldt de minister dat de Vlaamse Regering volop bezig is met het uitwerken van een besluit tot oprichting van Audit Vlaanderen. De auditering van de lokale besturen zal dus snel na de goedkeuring van dit ontwerp van decreet van start kunnen gaan.

2. Bespreking

2.1. Vragen en opmerkingen van de commissieleden

De heer *Marnic De Meulemeester* merkt op dat VLABEST, VVP en VVSG adviseerden om Audit Vlaanderen onder te brengen bij de wetgevende macht, dus bij het Vlaams Parlement, en niet bij de uitvoerende macht. Toch kiest de Vlaamse Regering voor een nieuw agentschap Audit Vlaanderen, met twee auditcomités waarin ‘onafhankelijken’ weliswaar een meerderheid uitmaken. Daarvoor worden twee argumenten aangehaald, namelijk de efficiëntiewinsten en een inhoudelijk argument. Een eengemaakte auditedienst zou leiden tot een beter inzicht in interbestuurlijke relaties en ‘leerpunten’ voor de Vlaamse overheid en andere actoren, bijvoorbeeld over de gevolgen van acties van de Vlaamse overheid op lokale besturen.

Open Vld vindt het goed dat er een regeling komt voor de externe audit van de lokale besturen. De organisatie van de externe audit onder de vleugels van de uitvoerende macht doet echter vragen rijzen naar de onafhankelijkheid ervan. Dit neemt niet weg dat de fractie veel respect heeft voor het werk van IAVA. Toch lijkt het beter Audit Vlaanderen onder te brengen bij het Vlaams Parlement. Hetzelfde geldt trouwens voor IAVA zelf. De beheersargumenten (efficiëntiewinsten) die de regering aandraagt zijn aanvaardbaar. De argumenten over de inhoudelijke meerwaarde gaan echter even goed op als Audit Vlaanderen onder de bevoegdheid van het Vlaams Parlement zou vallen. De spreker vraagt zich af of het niet nuttig zou zijn een hoorzitting te organiseren om de standpunten van VVSG, VVP en VLABEST hierover te horen?

Als de lokale besturen (via een afhouding op het Gemeente- en Provinciefonds) mee betalen voor de externe audit, dan zouden ze ook mee moeten kunnen bepalen wat er met het geld gebeurt en hoe vaak. Via het auditcomité tracht de regering dat op te vangen, maar het zou meer garanties hebben geboden indien decretaal zou worden bepaald dat een lokaal bestuur per legislatuur minstens recht heeft op één externe audit. VVSG heeft dit overigens ook gevraagd.

De heer *Marius Meremans* verkiest de door de regering voorstelde regeling. Als het Vlaams Parlement bevoegd zou zijn, dan zouden de lokale bestuurders gecontroleerd worden door mensen die zelf misschien ook lokaal bestuurder zijn. Dat is geen gezonde situatie. De lokale besturen in Vlaanderen staan op hun onafhankelijkheid. Het is niet aan de parlementsleden om zich bezig te houden met de audits van de gemeenten. Het parlement moet wel controle uitoefenen over het beleid van de regering.

De heer *Marnic De Meulemeester* benadrukt dat hij dat ook niet gezegd heeft. Dat is inderdaad niet de taak van de decreetgever. Hij had het over de audit van de Vlaamse administratie, die zou beter onder het parlement ressorteren.

2.2. Antwoorden van minister Geert Bourgeois

Minister *Geert Bourgeois* stelt dat hij in zijn toelichting eigenlijk al heeft geantwoord op de vraag van de heer De Meulemeester of Audit Vlaanderen moet vallen onder de wetgevende of de uitvoerende macht. Ook in de memorie van toelichting wordt uitgebreid op deze kwestie ingegaan. De minister is van oordeel dat een hoorzitting weinig nieuws kan bijbrengen, al beseft hij dat het parlement vrij beslist over de eigen werkzaamheden. Hij brengt in herinnering dat de vorige minister van Binnenlands Bestuur, de heer Marino Keulen, ook voorzag dat de audit onder de uitvoerende macht zou vallen.

Essentieel is dat er een onafhankelijk auditcomité is. De minister verwijst naar artikel 19 dat de oprichting vermeldt van twee auditcomités, elk bestaande uit zeven leden. Het auditcomité van de Vlaamse administratie zal bestaan uit vier onafhankelijke deskundigen en drie vertegenwoordigers van de Vlaamse Regering. Het auditcomité van de lokale besturen zal eveneens bestaan uit vier onafhankelijke deskundigen en daarnaast twee leden op voordracht van VVSG en een op voordracht van VVP. De minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur of zijn vertegenwoordiger woont de vergadering van het auditcomité van de lokale besturen als waarnemer bij. De minister besluit dat onafhankelijken dus altijd de meerderheid vormen. De auditcomités staan in voor de aansturing, de opvolging en het toezicht op Audit Vlaanderen. Ze worden voorgezeten door een onafhankelijke deskundige. De minister verwijst naar de huidige samenstelling van het auditcomité van IAVA, waarin onafhankelijken zetelen die allen zeer deskundig zijn en op geen enkele manier worden aangestuurd door de politiek. Ook voor het auditcomité van de lokale besturen moeten er dergelijke onafhankelijke deskundigen van een hoog niveau kunnen worden gevonden. VVSG en VVP zullen in het auditcomité zetelen maar zij zullen er de minderheid vormen tegenover de onafhankelijke deskundigen.

Het ontwerp van decreet bepaalt inderdaad niet dat elk lokaal bestuur recht heeft op één externe audit per regeerperiode. Dit zal geleidelijk aan uitgebouwd worden, het gaat om een ‘work in progress’. In de beginperiode zal er hiervoor slechts een kleine staf zijn. In de eerste twee jaar zal de minister de mensen die daarvoor nodig zijn binnen het beleidsdomein Bestuurszaken compenseren bovenop de personeelsreductie met 6%. De financiering zal voor de helft gedragen worden door Vlaanderen en voor de andere helft door de steden en gemeenten.

De minister vindt het niet aangewezen de externe audit een strategie op te dringen of in detail aan te sturen. De leden van de auditcomités zullen een eigen strategie moeten ontwikkelen. De auditcomités zullen rekening moeten houden met de bestaande risico’s in sommige gemeenten. Er zullen ook forensische audits gebeuren, op basis van klachten of van eigen vaststellingen.

De minister merkt nog op dat VVSG tevreden is met het uiteindelijke ontwerp van decreet. De doorgevoerde aanpassingen hebben tot een goed resultaat geleid.

3. Stemmingen

De artikelen 1 tot 22 en het geheel van het ontwerp van decreet worden zonder verdere opmerkingen aangenomen met 7 stemmen bij 2 onthoudingen.

Annick DE RIDDER,
voorzitter

Jan VERFAILLIE,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

AGB	autonoom gemeentebedrijf
APB	autonoom provinciebedrijf
BBC	beleids- en beheerscyclus
IAVA	Interne Audit van de Vlaamse Administratie
IT	informatietechnologie
IVA	intern verzelfstandigd agentschap
OCMW	openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn
VLABEST	Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken
VVP	Vereniging van de Vlaamse Provincies
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten