



Audit van het proces m.b.t. de eindevaluatie van
convenanten bij

Departement Economie, Wetenschap en Innovatie

Rapport | Auditopdracht 1601 001 | 8 juni 2016

Audit van het proces m.b.t. de eindevaluatie van convenanten bij
Departement Economie, Wetenschap en Innovatie

Beleidsdomein Economie, Wetenschap & Innovatie (EWI)

Datum: 8 juni 2016

Manager-auditor: Jo Fransen

Auditteam: Karel Bruneel (senior auditor Audit Vlaanderen)
Verena Billen (manager-auditor PwC)

Referentie: 1601 001

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden van het Institute of Internal Auditors (IIA). Elke vijf jaar evalueert een externe instantie of Audit Vlaanderen deze standaarden naleeft.

Inhoudstafel en verzendlijst

SAMENVATTING.....	5
 Globaal overzicht van verbeterpunten	8
MANAGEMENTREACTIE	9
BIJLAGEN.....	10
BIJLAGE 1. SITUERING	11
BIJLAGE 2. AUDITDOELSTELLINGEN, -REIKWIJDTE EN -VERLOOP	12
BIJLAGE 3. OVERZICHT UITGEVOERDE TESTEN	14
BIJLAGE 4. OVERZICHT GESPREKKEN	15
BIJLAGE 5. RELATIE AUDITDOELSTELLING EN DEFINITIE INTERNE CONTROLE	16

Het rapport wordt verstuurd naar:

De heer Johan Hanssens	Secretaris-generaal Departement Economie, Wetenschap en Innovatie
De bevoegde minister:	
De heer Philippe Muyters	Vlaams minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport
De minister bevoegd voor interne audit:	
De heer Geert Bourgeois	Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlands Beleid en Onroerend Erfgoed
De leden van het auditcomité van de Vlaamse administratie:	
De heer Luc Discry	Voorzitter van het auditcomité en onafhankelijk deskundige
De heer Jean-Pierre Bostoen	Onafhankelijk deskundige
Mevrouw Diane Breesch	Onafhankelijk deskundige
Mevrouw Saskia Van Uffelen	Onafhankelijk deskundige
Mevrouw Miet Vandersteegen	Raadgever van de minister-president van de Vlaamse Regering
De heer Sas van Rouveroj	Kabinetschef algemeen beleid van de viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie
De heer Martin Ruebens	Secretaris-generaal Departement Kanselarij en Bestuur
De secretaris van het auditcomité:	
De heer Guido Collin	
Het Rekenhof:	
De heer Ignace Desomer	Voorzitter van het Rekenhof

Samenvatting

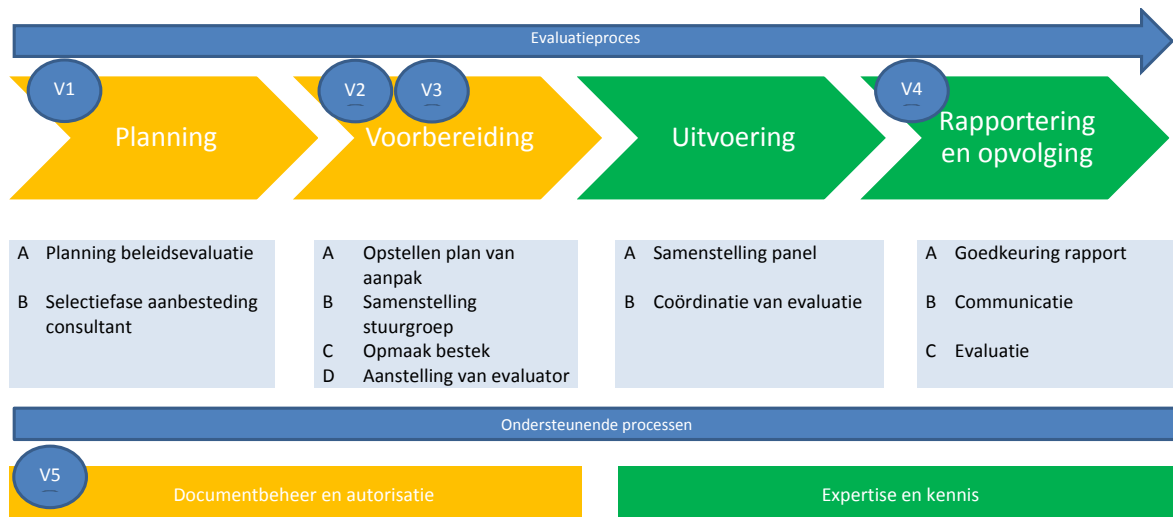
Het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) zorgt voor beleidsvoorbereiding, beleidsopvolging en beleidsevaluatie voor het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie (bijlage 1). Binnen het Departement EWI is de verantwoordelijkheid voor de (aansturing van de) beleidsevaluatie toegekend aan de afdeling Strategie en Coördinatie. Deze afdeling richtte daartoe een specifieke evaluatiecel op (ongeveer 2,5 VTE).

Het grootste gedeelte van de financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid is geregeld via lange termijnovereenkomsten die de modaliteiten van recurrente subsidies regelen. Het decreet van 30 april 2009 noemt deze overeenkomsten tussen de Vlaamse overheid en de instellingen die gefinancierd worden “convenanten”. In het kader van deze auditopdracht evalueerde Audit Vlaanderen de adequaatheid en effectiviteit van de beheersmaatregelen waarover het Departement EWI beschikt voor het uitvoeren van een objectieve, tijdige, volledige, geldige en nauwkeurige evaluatie bij het aflopen van convenanten.

Bijlagen 2 t.e.m. 5 geven meer toelichting over de auditdoelstellingen en -reikwijdte, alsook over de aanpak van de auditopdracht.

De resultaten van deze auditopdracht tonen aan dat het Departement EWI de risico's gerelateerd aan de evaluatie van convenanten adequaat afdekt en over voldoende maatregelen beschikt om een objectieve, tijdige, volledige, geldige en nauwkeurige evaluatie te verzekeren.

De onderstaande figuur 1 bevat een overzicht van de geëvalueerde subprocessen. Audit Vlaanderen formuleert n.a.v. deze audit geen aanbevelingen maar wel vijf verbeterpunten. Deze verbeterpunten beogen een verdere optimalisatie van het proces en zijn aangegeven met V



Figuur 1 – Reikwijdte en resultaten procesaudit evaluatie van convenanten.

Legende:

	Voor deze procesfase worden aanbevelingen geformuleerd met hoge prioriteit.
	Voor deze procesfase worden verbeterpunten geformuleerd met gemiddelde prioriteit.
	Voor deze procesfase worden geen verbeterpunten geformuleerd of enkel verbeterpunten met lage prioriteit.

Het proces m.b.t. de eindevaluatie van convenanten is algemeen voldoende onder controle.

Bij de evaluatie van convenanten zijn de inhoud en de externe betrokkenen erg divers. Om de evaluaties toch op een gestructureerde en kwaliteitsvolle manier te kunnen uitvoeren, legde de Afdeling Strategie en Coördinatie een formeel evaluatiekader vast waarbinnen de evaluatiecel opereert. De onafhankelijkheid van de evaluatiecel is structureel verankerd in het organigram van het departement. Het merendeel van de evaluaties wordt uitgevoerd door externe consultants. Bij een beperkt aantal, kleinere convenanten treedt een lid van de evaluatiecel op als uitvoerder van de evaluatie. De medewerkers van de evaluatiecel beschikken over de nodige expertise en vorming om de uitbestede evaluaties te coördineren en om de evaluaties (gedeeltelijk) zelfstandig uit te voeren. Sjablonen en een communicatiestrategie bieden aanvullende hulp en houvast bij de beleidsevaluatie.

Niettemin kunnen voor enkele subprocessen toch bijkomende maatregelen overwogen worden om de risico's inzake kwaliteit en objectiviteit verder terug te dringen.

Om de aflopende convenanten tijdig en kwaliteitsvol te kunnen evalueren, houdt de evaluatiecel een lange termijn planning bij. De benodigde inzet van eigen personeel wordt minder planmatig benaderd. De inschatting van de benodigde inzet van eigen personeel en de raming van de kostprijs per evaluatieopdracht worden niet formeel onderbouwd en opgevolgd (verbeterpunt 1).

De evaluatie van een convenant is maatwerk en tijdens het proces spelen verschillende externe partijen en factoren een rol. Voor elke evaluatie stelt de evaluatiecel daarom een plan van aanpak op en richt de cel een begeleidende stuurgroep op. Tijdens de gesprekken met Audit Vlaanderen gaf de geauditeerde aan dat de inbreng van belanghebbenden een belangrijke meerwaarde biedt bij de opmaak van het plan van aanpak en bijdraagt tot een efficiënte uitvoering. De evaluatiecel vraagt systematisch inbreng aan de inhoudelijke dossierbehandelaar, aan de betrokken instelling die het voorwerp is van de evaluatie en aan het politieke niveau. Uit de auditwerkzaamheden blijkt dat het politieke niveau nochtans geregeld geen of laattijdig feedback geeft op het plan van aanpak. Bovendien bleek dat voor één van de vijf geteste dossiers geen plan van aanpak werd opgemaakt en geen formele stuurgroep werd aangesteld (verbeterpunt 2).

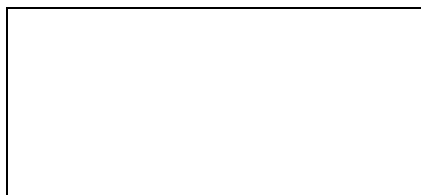
Voor de uitvoering van de evaluaties doet de evaluatiecel doorgaans beroep op externe ondersteuning. In de gunningsfase verifieert de beoordelingscommissie op basis van de offertes de onafhankelijkheid van voorgestelde consultants. Als aanvullende maatregel valt te overwegen om de aangestelde externe consultants (of de leden van de evaluatiecel die als uitvoerder van de evaluatie optreden) een onafhankelijkheidsverklaring te laten ondertekenen (verbeterpunt 3).

Om de kwaliteit en objectiviteit te bewaken, wordt elke evaluatie begeleid door een stuurgroep. Na de oplevering van het evaluatierapport wordt het procesverloop op informele wijze beoordeeld, maar een systematisch natraject met het oog op permanente verbetering ontbreekt nog (verbeterpunt 4).

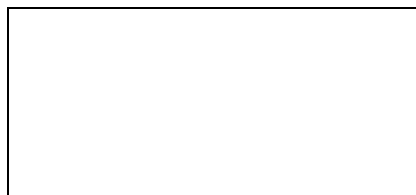
Doordat overkoepelende richtlijnen omtrent documentbeheer slechts in beperkte mate zijn vastgelegd en niet gebundeld, verloopt het documenteren van de evaluatiedossiers nog onvoldoende gestroomlijnd. Het departement is er zich van bewust dat het aangewezen is inzake documentbeheer nadere beheersmaatregelen te treffen (verbeterpunt 5).

Een globaal overzicht van de verbeterpunten is opgenomen onder 'Globaal overzicht van verbeterpunten'.

De managementreactie die de geauditeerde heeft geformuleerd n.a.v. de auditbevindingen, vindt u terug op pagina 9 van dit rapport.



Karel Bruneel,
Senior auditor



Jo Fransen,
Manager-auditor



Eddy Guilliams,
Administrateur-generaal

Globaal overzicht van verbeterpunten

A. Planning

- V1 Om het evaluatieproces kwaliteitsvol en efficiënt te kunnen coördineren, is het aan te raden per evaluatie een onderbouwde inschatting van de benodigde inzet van de leden van de evaluatiecel en van de totale kostprijs te maken en beiden na de oplevering van het rapport te beoordelen in relatie tot de werkelijke inzet en kostprijs.



Gemiddeld

B. Voorbereiding

- V2 Met het oog op een gestructureerde en kwaliteitsvolle werking, is het raadzaam de vastgelegde evaluatieprocedures voor elke evaluatie van een convenant te respecteren.



Gemiddeld

- V3 Teneinde de onafhankelijkheid ten opzichte van het voorwerp van evaluatie te garanderen, is het aan te raden zowel aangestelde externe consultants als de leden van de evaluatiecel als die als uitvoerder van de evaluatie optreden, een onafhankelijkheidsverklaring te laten ondertekenen.



Gemiddeld

D. Rapportering en opvolging

- V4 Ontwikkel een procedure voor de nazorg en voer deze na elke evaluatie uit om zo mogelijk de efficiëntie en kwaliteit van toekomstige evaluaties nog te verbeteren.



Laag

E. Documentbeheer en autorisatie

- V5 Leg de richtlijnen m.b.t. de opslag en organisatie van documenten vast en bundel de bestaande afspraken zodat het documentbeheer meer gestroomlijnd verloopt.



Gemiddeld

Prioriteit	Definitie
Hoog	Het risico kan de realisatie van de doelstellingen van het proces verhinderen. Bijkomende maatregelen dringen zich op om het risico tot een aanvaardbaar niveau te herleiden.
Gemiddeld	Het risico kan de realisatie van één van de doelstellingen van het proces belemmeren. Bijkomende maatregelen kunnen overwogen worden om het huidige risiconiveau te handhaven of om het risico verder terug te dringen.
Laag	Het risico belemmert de realisatie van de doelstellingen van het proces niet.

Managementreactie

Het departement EWI, in het bijzonder de evaluatiecel van de Afdeling Strategie en Coördinatie, dankt voor de goede, constructieve samenwerking en discussies en het formuleren van een aantal verbeterpunten. De verbeterpunten zullen deel uitmaken van een verbetertraject.

Bijlagen

Bijlage 1. Situering

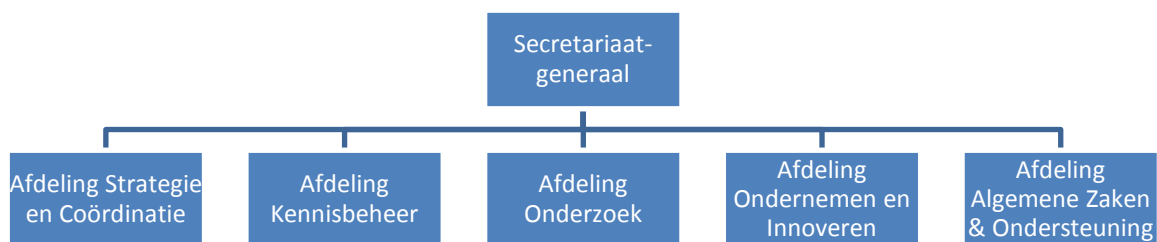
1.1 Situering Departement Economie, Wetenschap en Innovatie

Het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) zorgt voor beleidsvoorbereiding, beleidsopvolging en beleidsevaluatie voor het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie. Vlaanderen laten evolueren tot een van de meest vooruitstrevende en welvarende regio's in de wereld is daarbij het belangrijkste doel. De hefbomen zijn het bevorderen van:

- excellent wetenschappelijk onderzoek;
- een aantrekkelijk en duurzaam bedrijfsklimaat;
- een creatieve, innovatieve en ondernemende samenleving.

Het Departement EWI wil optreden als het kenniscentrum binnen de Vlaamse overheid op het gebied van economie, wetenschap en innovatie.

De organisatie bestaat uit 5 afdelingen en een Stafdienst. De structuur ziet er als volgt uit.



Figuur 2 – Organigram

1.2 Situering van het proces inzake de eindevaluatie van convenanten

Beleidsvaluatie is een kerntaak die volgens het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid toebehoort aan de departementen van de Vlaamse overheid. In dit kader voert het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie (EWI) op regelmatige basis evaluaties uit van het wetenschaps- en innovatiebeleid. Binnen het Departement EWI is de verantwoordelijkheid voor de (aansturing van de) beleidsvaluatie toegekend aan de afdeling Strategie en Coördinatie (ASC). De afdeling ASC richtte daartoe een specifieke evaluatiecel op, die inhoudelijk niet betrokken is bij de instellingen, programma's, instrumenten of activiteiten die worden geëvalueerd.

Het grootste gedeelte van de financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid is geregeld via lange termijnovereenkomsten die de modaliteiten van recurrente subsidies regelen. Het decreet van 30 april 2009 noemt deze overeenkomsten tussen de Vlaamse overheid en de instellingen die gefinancierd worden "convenanten". Vroeger werden deze overeenkomsten ook wel beheers- of samenwerkingsovereenkomsten genoemd.

In 2016 bedragen de financieringsstromen vanuit het departement Economie, Wetenschap en Innovatie ongeveer 640 miljoen euro. Het merendeel daarvan heeft betrekking op convenanten in het kader van de ondersteuning van het Fonds voor Wetenschappelijk Onderzoek (FWO) en de vijf Vlaamse Strategische Onderzoekscentra (SOC's).

De eindevaluatie van een convenant vindt plaats vóór het verstrijken ervan. De belangrijkste principes voor de organisatie van deze eindevaluaties zijn vastgelegd, o.a. in een evaluatiekader, evaluatiestandaarden en een communicatiestrategie.

Jaarlijks vinden ongeveer 5 à 10 eindevaluaties met een individuele kostprijs variërend tussen €50.000 à €200.000.

Bijlage 2. Auditdoelstellingen, -reikwijdte en -verloop

3.1 Auditdoelstellingen en -reikwijdte

In het kader van deze procesaudit evalueert Audit Vlaanderen de adequaatheid en effectiviteit van de beheersmaatregelen waarover het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie beschikt voor het uitvoeren van een objectieve, tijdige, volledige, geldige en nauwkeurige evaluatie bij het aflopen van convenanten.

De auditreikwijdte omvat alle activiteiten gerelateerd aan de eindevaluatie van convenanten en dit vanaf de planning t.e.m. de evaluatie. De onderstaande figuur 3 illustreert de verschillende betrokken fasen binnen het evaluatieproces alsook twee belangrijke ondersteunende processen.



Figuur 3 – Reikwijdte van de procesaudit

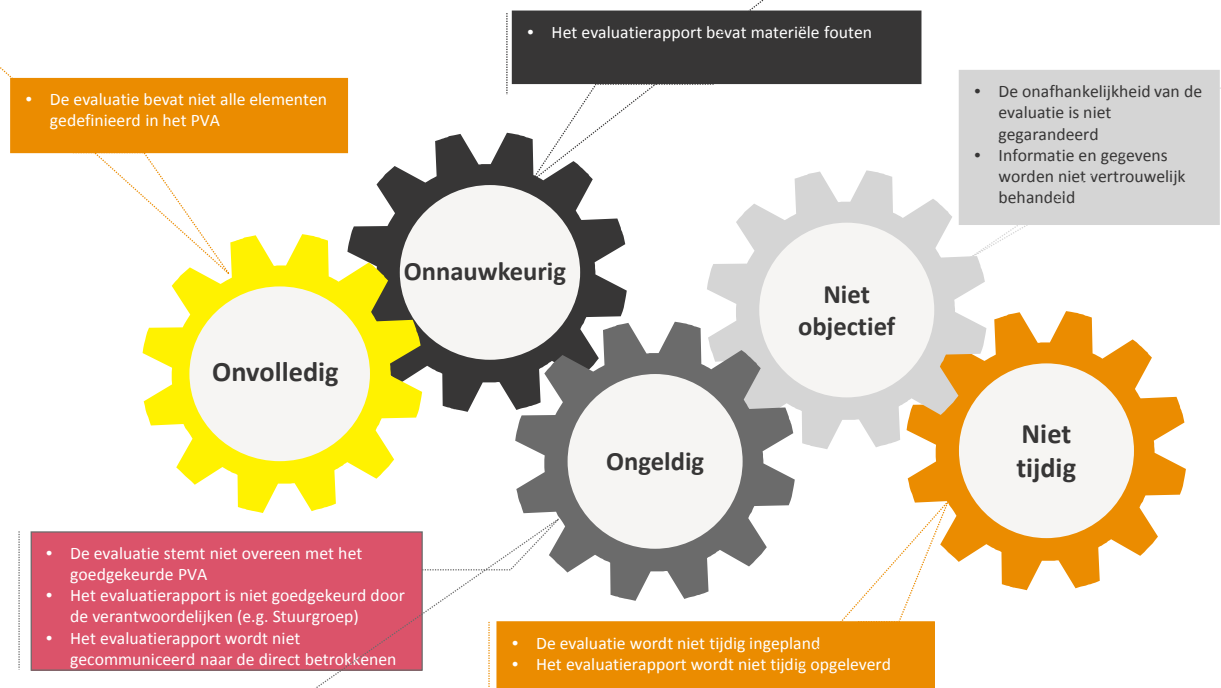
Verder vallen ook de volgende aspecten expliciet buiten de reikwijdte van deze auditopdracht:

- De strategie inzake beleidsevaluatie;
- Benchmarking met andere uitvoerders van beleidsevaluatie;
- De evaluatie van andere types van relaties binnen het beleidsdomein EWI niet op instellingsniveau (zoals subsidiebesluiten voor meerdere betrokkenen, steunpunten beleidsrelevant onderzoek,...);
- Periodieke inhoudelijke en financiële evaluatie van convenanten in het kader van beleidsmonitoring;
- De instellingen die het voorwerp uitmaken van de eindevaluaties;
- De inhoudelijke conclusies en aanbevelingen die de verantwoordelijkheid zijn van degene die de evaluatie uitvoert.

3.2 Auditverloop

Audit Vlaanderen verrichte volgende werkzaamheden:

- Op 23 februari 2016 vond de openingsmeeting plaats waarbij de auditdoelstellingen en – reikwijdte van deze opdracht werden besproken.
- Voorafgaandelijk aan de openingsmeeting werden gesprekken gevoerd met diverse sleutelpersonen die betrokken zijn bij de eindevaluatie van convenanten. Op basis hiervan werden (inherente) risico's verbonden aan het geëvalueerde proces in kaart gebracht en de aanwezige interne controle maatregelen geïdentificeerd aan de hand van 5 controle-objectieven (volledigheid, nauwkeurigheid, objectiviteit, tijdigheid en geldigheid) die – al dan niet in combinatie met elkaar – moeten afgedekt worden door een beheersmaatregel om als effectief te kunnen beschouwd worden.



Figuur 4 – Belangrijke risico's m.b.t. de eindevaluatie van convenanten.

- In de maanden februari en maart werden interviews gehouden met verschillende personen die bij de eindevaluatie van convenanten zijn betrokkenen. Aanvullend op de interviews werden een aantal concrete testen uitgevoerd om de toepassing van de beheersmaatregelen na te gaan (cf. bijlage 3 en 4).
- Het ontwerprapport werd overgemaakt aan het Departement Economie, Wetenschap en Innovatie op 28 april 2016 en besproken op 12 mei 2016.
- Een managementreactie werd verkregen op 7 juni 2016 en toegevoegd aan dit rapport.

Bijlage 3. Overzicht uitgevoerde testen

Audit Vlaanderen toetste van de volgende evaluatiedossiers het procesverloop af aan het evaluatiekader:

- 1 Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (VITO) 2012
- 2 Interuniversitair Micro-elektronica Centrum (IMEC) 2011
- 3 Roger Van Overstraete Society (RVO-Society) 2013
- 4 Orpheus Instituut 2012
- 5 Flanders Technology International (FTI) 2012

Bijlage 4. Overzicht gesprekken

<i>Organisatie</i>	<i>Contactpersoon</i>
Afdeling Strategie en Coördinatie <i>Afdelingshoofd</i> <i>Evaluatiecel</i>	Pierre Verdoodt Sabine Borrey Els Vermander
<i>Andere medewerkers</i> <i>Lid werkgroep ICT4EWI</i> <i>Jurist</i>	Wim Winderickx Tom Vandenbogaerde
Kabinet Muyters	Bruno Lambrecht
Afdeling Kennisbeheer <i>Project DOSOP</i>	Tinneke De Clercq
Afdeling Onderzoek <i>Inhoudelijk dossierbehandelaar</i>	Liliane Moeremans
Afdeling Algemene Zaken & Ondersteuning ICT HRM	Adolf Devis Eric Min
Inspectie van Financiën	Daniël Ketels

Bijlage 5. Relatie auditdoelstelling en definitie interne controle

Artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap 'Audit Vlaanderen' d.d. 18/10/2013 bepaalt dat Audit Vlaanderen tot taak heeft het intern controlesysteem te evalueren van de entiteiten die behoren tot de Vlaamse administratie of de lokale besturen, zoals bepaald in artikel 4 van het oprichtingsbesluit. Deze audits hebben betrekking op de evaluatie van:

1. het bereiken van de opgelegde doelstellingen en het effectief en efficiënt beheer van risico's;
2. de naleving van regelgeving en procedures;
3. de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie;
4. het efficiënt en economisch gebruik van middelen;
5. de bescherming van activa;
6. het voorkomen van fraude.

In de ondersteuning van het management draagt deze auditopdracht, voor de vermelde reikwijdte (cf. bijlage 2), bij tot het realiseren van de bovenvermelde doelstellingen. Een aantal aspecten die voor elke doelstelling werden onderzocht en geëvalueerd, worden hieronder weergegeven.

1. het bereiken van de opgelegde doelstellingen en het effectief en efficiënt beheer van risico's:
 - Wordt de evaluatie tijdig ingepland?
 - Wordt het evaluatierapport tijdig opgeleverd?
2. de naleving van regelgeving en procedures:
 - Stemt de evaluatie overeen met het goedgekeurde plan van aanpak?
 - Is het evaluatierapport goedgekeurd door de verantwoordelijken (e.g. stuurgroep);
3. de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie:
 - Bevat het evaluatierapport geen materiële fouten?
 - Wordt het evaluatierapport gecommuniceerd naar de direct betrokkenen?
4. het efficiënt en economisch gebruik van middelen:
 - Is de geraamde kostprijs per eindevaluatie voldoende onderbouwd?
 - Wordt de inzet van de evaluatiecel voldoende gepland?
 - Worden de geraamde kostprijs en inzet vergeleken met de reële inzet en kostprijs?
 - Werkt de evaluatiecel aan permanente verbetering door lessen te trekken uit eerdere evaluaties?
5. de bescherming van activa:
 - Worden de informatie en gegevens vertrouwelijk behandeld?
6. het voorkomen van fraude:
 - Is de onafhankelijkheid van de evaluatie gegarandeerd?