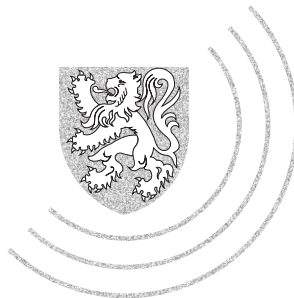


V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2003-2004

28 januari 2004

VOORSTEL VAN DECREET

– van de heer Johan Sauwens c.s. –

houdende uitbreiding van de bevoegdheden van de entiteit Interne Audit

GEDACHTEWISSELING

VERSLAG

**namens de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid
uitgebracht door de heer Marcel Logist**

Samenstelling van de commissie :

Voorzitter : de heer Jan Penris.

Vaste leden :

de heer Bart De Smet, mevrouw Veerle Heeren, de heren Boudewijn Laloo, Mark Van der Poorten ;

mevrouw Anny De Maght-Aelbrecht, mevrouw Dominique Guns, de heren Cis Schepens, Francis Vermeiren ;

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Jan Penris, Christian Verougstraete ;

de heren Carlo Daelman, Marcel Logist ;

mevrouw Vera Dua ;

de heer Dirk De Cock.

Plaatsvervangers :

mevrouw Sonja Becq, de heren Carl Decaluwe, Jan Verfaillie, Johan Weyts ;

de heren Julien Demeulenaere, Peter Gysbrechts, Patrick Lachaert, Stefaan Platteau ;

de heer Filip Dewinter, mevrouw Marijke Dillen, de heer Frans Wymeersch ;

de heer Dany Vandenbossche, mevrouw Josée Vercammen ;

mevrouw Ann De Martelaer ;

de heer Jan Loones.

Zie :

1645 (2002-2003)

– Nr. 1 : Voorstel van decreet

INHOUD

	Blz.
1. Uiteenzetting door de heer Eddy Guilliams, hoofd van de Interne Audit	4
2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden, met antwoorden van de heer Eddy Guilliams	7

DAMES EN HEREN,

Op 20 januari 2004 hield de Commissie voor Binnenlandse Aangelegenheden, Huisvesting en Stedelijk Beleid een gedachtewisseling met een delegatie van de Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap naar aanleiding van het voorstel van decreet houdende uitbreiding van de bevoegdheden van de entiteit Interne Audit (*Parl. St. VI. Parl. 2002-2003, nr. 1645/1*).

1. Uiteenzetting door de heer Eddy Guilliams, hoofd van de Interne Audit

De heer Eddy Guilliams : Mijnheer de voorzitter, geachte leden van de commissie, ik zal een korte toelichting geven over wat de Interne Audit is. Ik zal het daarbij meer in het bijzonder hebben over die van de Vlaamse Gemeenschap. Ik zal ook een aantal andere aspecten belichten die van belang zouden kunnen zijn.

De Interne Audit van de Vlaamse Gemeenschap is een vrij nieuwe dienst. De oprichting ervan was aangekondigd in het regeerakkoord van 1999 en gebeurde effectief middels 3 besluiten van de Vlaamse regering van 8 september 2000. Via het decreet van 8 december 2000 zijn de bevoegdheden van de Interne Audit uitgebreid tot de meeste VOI's. De dienst is operationeel sinds september 2001.

De missie van de dienst kan worden onderverdeeld in drie delen. Ze wil een onafhankelijke, objectieve en bekwame partner zijn van het management bij het beheersen van financiële, wettelijke en organisatorische risico's, om zo een toegevoegde waarde te creëren bij de uitbouw van een efficiënte, effectieve, kwaliteitsvolle en ethische organisatie. Elk woord van deze missie heeft wel degelijk zijn belang.

Het eerste deel van de definitie gaat over de onafhankelijkheid. De Interne Audit ressorteert niet onder een of ander departement. Ze valt rechtstreeks onder de Vlaamse regering. Om de onafhankelijkheid ten opzichte van het politieke niveau maximaal te garanderen, handelen we via het auditcomité. Het comité bestaat uit vier onafhankelijke leden, de minister-president, de minister van Ambtenarenzaken en de voorzitter van het college van secretarissen-generaal. De onafhankelijke leden zijn dus in de meerderheid.

De rapportering verloopt via het auditcomité. Dat comité adviseert de Vlaamse regering met betrek-

king tot de stand van zaken van het interne controlesysteem en waakt over de efficiëntie en de effectiviteit van onze manier van werken. Het maakt jaarlijks een verslag, dat aan de regering wordt overgemaakt.

We willen ook een objectieve partner zijn. De objectiviteit heeft betrekking op de medewerkers van de Interne Audit. Geen enkele van de medewerkers mag een operationele bevoegdheid hebben. Er mogen geen belangenconflicten bestaan. Een aantal auditoren komt uit het ministerie zelf. Het spreekt voor zich dat zij de eerste 3 tot 4 jaar geen audit uitvoeren binnen de entiteit waar ze vandaan komen. Uiteraard moet een auditor onbevooroordeeld zijn ten opzichte van de auditopdracht en de geauditeerde.

De Interne Audit werkt op basis van een risicoanalyse. Bij de voorbereiding van de oprichting van de dienst werden een aantal risicofactoren opgesteld. Naargelang het resultaat van die risicoanalyse wordt het jaarplan of het strategisch vijfjarenplan opgemaakt. Het is dus niet zo dat de dienst zo maar, in het wilde weg, ergens een audit uitvoert.

We werken volgens internationale normen. De Interne Audit is lid van een wereldwijde organisatie, het Institute of Internal Auditors, met een eigen normenkader en een eigen deontologie. Die vormen de basis voor elke auditor.

Uiteraard zijn er voor de auditoren globale en individuele opleidingsplannen. We werken volgens internationale standaarden. We hechten veel belang aan de competentie van de auditoren. Ze worden gestimuleerd om certificaten te behalen. Een van de voorwaarden om manager te worden, is dat ze een van die certificaten moesten bezitten. We zorgen ook voor de opvolging van de ontwikkelingen binnen de organisatie. In ons charter staat ingeschreven dat we minstens om de 5 jaar zelf een audit ondergaan door een externe firma.

We zijn partner van het management. Het werkterrein bestaat uit het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, inclusief de DAB's, 5 wetenschappelijke instellingen, 19 VOI's van categorie A en 33 van categorie B of sui generis. In de nieuwe structuur van BBB zijn er 13 beleidsdomeinen waarin al die entiteiten zullen worden verzameld.

Om het werkterrein op een efficiënte manier te kunnen aanpakken, hebben we ons gestructureerd volgens de beleidsdomeinen. Een van de managers, de heer Vandersmissen, is bevoegd voor de persoonsgebonden materies. De heer Penninck is ma-

nager voor de niet-persoonsgebonden materies. De heer De Naeyer houdt zich bezig met de interdepartementale zaken en de integriteitsaudits.

Naast de drie managers zijn er drie senior auditors, elf auditoren en drie medewerkers met een ondersteunende functie. Op dit moment kunnen nog vier vacatures worden ingevuld.

Over interne audit en interne controle bestaan een aantal misverstanden. Interne audit is niet hetzelfde als interne controle. Interne audit wordt meestal geassocieerd met enkel de financiële audit. Dit is historisch zo gegroeid, doch de functieopdracht is ruimer.

Interne controle is een samenstel van maatregelen, uitgebouwd door het lijnmanagement, om redelijke zekerheid te bekomen over het bereiken van de opgelegde doelstellingen, het naleven van wetten en procedures, betrouwbare financiële en beheersinformatie, het efficiënt en economisch gebruik van middelen, de bescherming van activa en het voorkomen van fraude. Die controle valt onder de verantwoordelijkheid van het lijnmanagement. Elke lijnmanager moet zijn organisatie zo uitbouwen dat hij een redelijke zekerheid kan verstrekken dat deze vijf doelstellingen worden bereikt.

De Interne Audit heeft tot doel erop toe te zien dat het lijnmanagement het intern controlesysteem uitbouwt om die vijf punten te realiseren. Het lijnmanagement is, net zoals iedereen in de organisatie, continu bezig met het bereiken van die doelstellingen. De Interne Audit gaat, volgens de risicoanalyse, een audit uitvoeren bij de auditobjecten. Ze zal nagaan of het systeem van interne controle werkt zoals het hoort.

Tegenwoordig doet de Interne Audit meer dan enkel financiële audits. Ons opdrachtenpakket bestaat ook uit operationele audits, compliance audits – het nagaan of alles gebeurt volgens de bestaande wetgeving en reglementering – en IT-audits. In al deze gevallen gaat het om geïntegreerde, reguliere audits.

We hebben ook nog een bijzondere taak gekregen in het kader van de Europese structuurfondsen. Voor die fondsen wordt gewerkt op basis van jarenprogramma's. Elk jaar moet de Interne Audit een systeemaudit uitvoeren inzake die structuurfondsen.

Daarnaast zijn er ook de ad-hocopdrachten en de administratieve onderzoeken of integriteitsaudits. Ministers of leidende ambtenaren kunnen vragen

om een specifiek onderzoek uit te voeren. Dit zijn de ad-hoc opdrachten.

In het charter staat dat niemand me kan verplichten om een opdracht uit te voeren. In het kader van de risico's moet ik evalueren of een bepaalde opdracht belangrijk genoeg is om onmiddellijk of op termijn te worden uitgevoerd.

Tot slot zijn er de administratieve onderzoeken of de fraudeonderzoeken. Dat is een heel apart domein binnen de audit. Bij de vorige opdrachten ging het over processen, bij fraudeonderzoeken gaat het over mensen. Het gaat om een veel delicaatere benadering. Deze auditoren krijgen dan ook een andere opleiding dan de andere auditoren.

Volgens het charter moeten we 60 percent van de tijd besteden aan geïntegreerde audits en 25 percent aan opdrachten ad hoc en administratieve onderzoeken.

In 2002 hebben we 8 reguliere auditopdrachten uitgevoerd, 4 ad-hocopdrachten, 5 administratieve onderzoeken en 27 audits in het kader van de Europese structuurfondsen. We hebben in 1 jaar tijd alle systeemaudits (inclusief de gedetailleerde zogenaamde 5%-controles) van alle structuurfondsen van alle programma's moeten uitvoeren.

In 2003 hebben we 11 reguliere opdrachten uitgevoerd. Van die 11 opdrachten waren er 2 opdrachten die 5 provinciale afdelingen besloegen. In 2003 hebben we verder 3 opvolgingsaudits gedaan. Als we een auditrapport afleveren, staan daar een aantal aanbevelingen in. Het behoort tot de procedure dat we na 6 à 9 maanden een opvolgingsaudit doen om na te gaan in welke mate daar iets concreet mee werd gedaan. We hebben in 2003 ook 2 ad-hocopdrachten uitgevoerd, 1 opvolgingsaudit, 3 administratieve onderzoeken en 4 systeemaudits in het kader van de Europese structuurfondsen.

Wij willen met onze audits een toegevoegde waarde creëren bij de uitbouw van een efficiënte, kwaliteitsvolle en ethische organisatie. Ook in ons eigen proces proberen we die efficiëntie te verhogen door bijvoorbeeld samen te werken met het Rekenhof. We hebben een vrij goede samenwerking met het Rekenhof. We leggen onze planning naast elkaar om te vermijden dat aan de geauditeerden tweemaal hetzelfde wordt gevraagd. We proberen de onderzoeken zo veel mogelijk op elkaar af te stemmen.

Grote VOI's zoals de VRT, De Lijn, de VDAB en de VHM hebben een eigen auditafdeling. Ook met

hen proberen we zo efficiënt mogelijk samen te werken. Wij voeren een kwaliteitsaudit uit bij deze VOI's. Wanneer hun eigen audit werkt volgens de standaarden en normen, komen wij daar verder niet tussen, hoewel we daar wel de bevoegdheid toe hebben. We kunnen op elk moment zelf een audit opstarten. Indien de audit van die VOI's niet werkt zoals het hoort, is dat zelfs onze plicht.

Interne Audit wil een antwoord geven op twee vragen : doet de organisatie de juiste dingen en doet ze die dingen dan ook juist ? De eerste vraag betreft het bereiken van de doelstellingen. De tweede vraag slaat op de vier andere punten die deel uitmaken van een degelijk functionerend intern controlesysteem.

Destijds is de bevoegdheid van de Interne Audit uitgebreid tot de VOI's. Voor de oprichting van de Interne Audit was er een risicoanalyse uitgevoerd die enkel van toepassing was op het ministerie. Daarna hebben we die risicoanalyse uitgebreid tot de VOI's.

Bij MOVI, de organisatie van de VOI's, hebben we aparte infosessies gehouden om onze activiteiten toe te lichten. Bij de VOI's die over een eigen interne audit beschikken, werken we volgens het principe audit op audit. We hebben in dat kader al twee VOI's – de VRT en De Lijn – geauditeerd. In de andere gevallen passen we de traditionele aanpak toe. We maken dan zelf een risicoanalyse en auditeren dat deel van de VOI dat het meest risicovol is in het kader van de doelstellingen. In het kader van het BBB bepalen we ons verder gedrag tegenover de VOI's.

Wat de personeelsbezetting betreft, som ik enkele cijfers op. Het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap telt 13.141 personeelsleden. Als we de VOI's daarbij tellen, komen er 27.477 personeelsleden bij. Het ministerie heeft een uitgavenbegroting van 17,415 miljard euro. Daar komt 7,229 miljard euro bij voor de VOI's. Op basis van personeelsaantallen en budgetten geven internationale benchmarks aan hoeveel auditoren er moeten zijn voor een bepaald aantal personeelsleden en voor een bepaald budget.

We zijn momenteel met 22 mensen, en door de uitbreiding met de VOI's werden er 5 auditoren extra voorzien in ons kader die bij die 22 zijn inbegrepen. Er zijn momenteel 18 auditoren actief in een vijftal grote VOI's.

Ik heb u de cijfers over de personeelsleden en de uitgaven wel bezorgd, maar meer relevant bij de Vlaamse Gemeenschap is het aantal processen. De heterogeniteit aan processen vormt de bijzondere moeilijkheidsgraad bij de Vlaamse overheid. We maken soms vergelijkingen met internationale bedrijven en dergelijke. Die hebben een core business, in functie waarvan een aantal processen lopen. Bij een multinational die wereldwijd dochters heeft, komen die processen telkens min of meer terug. Bij de Vlaamse overheid is dit niet het geval. Elke entiteit, of het nu een VOI is of een administratie, heeft een specifiek takenpakket en specifieke processen. We zouden de bezetting moeten kunnen uitdrukken op basis van die processen. Het probleem is dat we precies daarop nu nog geen zicht hebben.

Het aantal personeelsleden is een keuze bepaald door het beleid. Het intern controlesysteem is de verantwoordelijkheid van de lijnmanager. Hoe dan ook auditeren we op basis van een risicoanalyse en een vijfjarenplan de auditobjecten stuk voor stuk. Met twintig mensen kan dat vlugger dan met tien, en met veertig nog vlugger. We moeten echter werken met de mensen die er zijn.

We zijn nu twee jaar operationeel. In 2003 hebben we al een analyse gemaakt van onze werking. We hebben het principe van de risicoanalyse verlaten omdat die eerste audits te diep in de processen gingen. Daarstraks zei ik al dat we eerst een antwoord zouden moeten kennen op de vraag of de organisatie de juiste dingen doet. Als we daar zeker van zijn, moeten we weten of ze die dingen ook juist doet : dat betekent efficiënt, effectief, kwaliteitsvol en ethisch. In het kader daarvan hebben we onze risicoanalyse omgevormd en zullen we in de toekomst heel anders tewerk gaan.

Op basis van Beter Bestuurlijk Beleid zullen we in de organisatorische indeling een zeventigtal auditobjecten onderscheiden op N-niveau en we gaan volgens een top-downrisicoanalyse tewerk. We zullen eerst focussen op het topmanagement en de organisatiebeheersing om te detecteren of een bepaalde entiteit de juiste dingen doet. We gaan na wat de beleidsnota, de jaarlijkse beleidsbrieven en de regeringsverklaring inhielden en of de doelstellingen die erin staan goed zijn vertaald voor elke entiteit die ermee moet omgaan via beheersovereenkomsten of een andere vorm van contractmanagement. Als dat goed zit op organisatieniveau, gaan we pas diep in de processen om de meest kritische processen in het kader van die doelstellingen te analyseren.

2. Vragen en opmerkingen van de commissieleden, met antwoorden van de heer Eddy Guilliams

De heer Johan Sauwens : In hoeverre kan het Vlaams Parlement beschikken over de verslagen van uw werk ? Vanuit uw onderzoek hebt u een aantal bijsturingen in de processen kunnen adviseren. Voor het parlementaire werk zou het zeer interessant zijn om te weten waar dit is gebeurd en met welke resultaten. Kunnen auditrapporten over De Lijn en VRT ter beschikking worden gesteld ? Welke ad-hocopdrachten hebt u gekregen en van wie ? Welke administratieve onderzoeken hebt u gevoerd ? Hoeveel dossiers hebt u overgemaakt aan het parket ?

De heer Eddy Guilliams : We hebben strikte rapporteringslijnen die vastliggen in ons charter. We delen dit ook mee aan de geauditeerden bij de openingsmeeting. De geadresseerden van een rapport zijn de geauditeerde zelf en desgevallend de directeur-generaal. We maken steeds een onderscheid tussen een detailrapport en een managementsamenvatting. Het detailrapport gaat alleszins naar de geauditeerde en zijn hiërarchische meerdere. Als het gaat over het ministerie gaat de managementsamenvatting naar de secretaris-generaal en naar de bevoegde minister en alle leden van het auditcomité.

Ik moet genuanceerd antwoorden op de vraag of het parlement kan beschikken over de rapporten. Wij mogen dat niet geven omdat we dit engagement zijn aangegaan tegenover de geauditeerde, maar het rapport, ofwel de managementsamenvatting ofwel het detailrapport, is er hoe dan ook en het is een officieel document.

De heer Johan Sauwens : Ik zal de vraag stellen aan de minister.

De voorzitter : Men moet wel weten welke audits er al zijn uitgevoerd alvorens men kan vragen aan de bevoegde minister of de documenten ter beschikking kunnen worden gesteld.

De heer Eddy Guilliams : Een van de meest bekende ad-hocopdrachten was het onderzoek bij de VHM, twee boekdelen groot, dat ons een groot deel van het jaar 2002 heeft beziggehouden.

De heer Johan Sauwens : Het interesseert me te weten welke departementen aan bod zijn gekomen om concreter inzicht te krijgen in uw werk. U hebt het over processen, maar dat is zeer vaag. Kunt u ons het lijstje bezorgen zonder dat u op de inhoud

moet ingaan ? Daarover kunnen we de bevoegde ministers ondervragen.

De heer Eddy Guilliams : Er is een jaarlijks activiteitenverslag van het auditcomité waarin ons activiteitenverslag is geïntegreerd. Daarin wordt nominatief het overzicht gegeven van alle auditopdrachten, met de status waarin ze zich bevinden. Alleen de administratieve onderzoeken staan niet nominatief in het activiteitenverslag, er is daarover enkel een korte tekst opgenomen.

Momenteel zijn we bezig met de opmaak van het activiteitenverslag van 2003. We hebben het eerste jaar met pilootprojecten gewerkt en die zitten ook in het activiteitenverslag.

We hebben op dit ogenblik drie klachten bij het parket neergelegd.

De voorzitter : Uw activiteitenverslag is een openbaar document. We zouden dus aan de minister kunnen vragen een exemplaar aan de leden van de commissie over te maken. Dat zal ons meer gegevens verstrekken over de juiste inhoud van de audits.

De heer Eddy Guilliams : Daar staan ook alle cijfers in over onze eigen werking.

De heer Johan Sauwens : De ad-hocopdrachten kunnen heel uw organisatie opvorderen. Ik denk aan het rapport over de VHM. Kunt u alle vragen naar onderzoek en controle verwerken ? Hoe groot is uw werklast op dit ogenblik ? Ik neem aan dat u een plan maakt vanuit uw risicoanalyse, en nu vanuit een gewijzigde benadering. Ik kan me voorstellen dat, bijvoorbeeld, binnen LIN een aantal processen regelmatig moeten worden bekeken. Destijds was LIN de big spender, naast Onderwijs. In hoeverre kunt u met uw huidige mankracht de planning aan die u voor uzelf hebt opgemaakt en die wordt aangevuld met opdrachten van buitenaf ?

De heer Eddy Guilliams : Men kan dit afleiden uit het activiteitenverslag. Daarin staat wat er was gepland. U zult zien dat een aantal opdrachten zelfs niet is opgestart. 2003 is een speciaal geval omdat we onze aanpak hebben omgegooid. Het heeft veel energie gevraagd om de concepten opnieuw uit te werken. Een ad-hocopdracht die voldoende gefundeerd is, zal onze planning in de war halen. Wat dit jaar niet kan worden uitgevoerd, zal worden doorgeschoven naar het volgende jaar. We moeten roeien met de riemen die we hebben.

We hebben een evaluatie gemaakt van de eerste twee jaren. Die periode hebben we op basis van een risicoanalyse gewerkt met meer dan 200 auditobjecten. Binnen die auditobjecten maken we opnieuw een risicoanalyse om na te gaan wat het minst risicovolle proces is. Als we een aantal audits hebben gedaan, betekent dit nog niet dat we een hele entiteit hebben geauditeerd. Het kan zijn dat we een belangrijk proces eruit hebben gepikt en geauditeerd om verbeterpunten en aanbevelingen te formuleren.

LIN en Onderwijs zijn inderdaad de big spenders. Ze scoren hoog in de risicoanalyse. Het budget en het aantal personeelsleden, samen 'materialiteit', en de publieke gevoeligheid zijn twee van de vijf risicofactoren waarop werd gescoord. Zowel bij LIN als Onderwijs waren budget en aantal personeelsleden doorslaggevend zodat de twintig eerste auditobjecten van de risicoanalyse voor 70 procent uit LIN en voor 25 procent uit Onderwijs kwamen.

We wilden in elk departement eens komen om ons voor te stellen. Daarom hebben we in het begin in elk departement een pilootopdracht gekozen. Dat staat ook in het jaarverslag. Pilootopdrachten staan niet per definitie bovenaan in de risicoanalyse. Bij wijze van pilootopdracht hebben we het eerste jaar twee VOI's geauditeerd. Een van die VOI's had een eigen interne audit, de andere niet. Zo konden we de twee manieren van samenwerking vergelijken.

In de planning van een interne audit doen zich steeds verschuivingen voor. Dit wordt voor een gedeelte mee bepaald door de ad hoc- en administratieve onderzoeken die uitgevoerd moeten worden. Wat de administratieve onderzoeken betreft, beschikt niet iedereen over de technische en persoonlijke competentie terzake. Zo behandelt niet iedereen graag fraudegevallen. Van de 20 mensen zijn er maar een paar die over die competentie beschikken. Zo ontstaat natuurlijk een kleine bottleneck.

De heer Johan Sauwens : Ik herinner me dat het Hoog Comité voor Toezicht destijds een aantal ingenieurs in dienst had die de lastenboeken konden inzien, ook in het kader van een administratief onderzoek en niet altijd op vraag van het gerecht. Zij deden werfbezoeken en voerden controles uit ter plaatse, gaande van het ontwerp en de opstelling van het lastenboek tot en met de uitvoering ervan. Hebt u mensen met die kwalificaties ?

De heer Eddy Guilliams : Neen.

De heer Johan Sauwens : Hebt u een budget dat toelaat een beroep te doen op externen ?

De heer Eddy Guilliams : We beschikken over een beperkt budget waardoor we een aantal taken kunnen uitbesteden. Aan een gemiddelde dagprijs van 1.250 euro (ong. 50.000 BEF) is dit bedrag evenwel vlug uitgeput. In het kader van de VHM hebben we een beroep gedaan op externe hulp, niet zozeer omwille van de technische competentie dan wel om de vooropgestelde timing te halen.

De heer Johan Sauwens : Een uitbreiding naar de lokale besturen zoals vermeld in dit voorstel van decreet, zou waarschijnlijk een serieuze uitbreiding van uw bestaffing betekenen.

De heer Eddy Guilliams : Inderdaad. In het voorstel wordt trouwens ook het onderscheid gemaakt tussen de procesaudits, de reguliere audits en de integriteit audits. Wat de integriteit audits betreft, zijn er twee benaderingen. Bij de Vlaamse overheid is de aanpak veeleer reactief. De zaken worden onderzocht of aangepakt indien dat nodig blijkt. Daarnaast is er de actievere preventiepolitiek. Men wacht niet tot zich een probleem voordoet, maar men werkt meer gericht, bijvoorbeeld met knipperlichten. Dat heeft natuurlijk een impact op het personeelskader.

De verslaggever,

Marcel LOGIST

De voorzitter,

Jan PENRIS