

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



Zitting 2007-2008

22 april 2009

VERSLAG

– van het Rekenhof –

**over de rondetafelconferentie van controleactoren en gecontroleerden
in de Vlaamse Gemeenschap**

R E K E N H O F

Rondetafelconferentie van controleactoren en gecontroleerden in de Vlaamse Gemeenschap

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Brussel, april 2009



REKENHOF

Rondetafelconferentie van controleactoren en gecontroleerden in de Vlaamse Gemeenschap

Syntheseverslag en conceptnota single audit

*Verslag van het Rekenhof
aan het Vlaams Parlement*

Goedgekeurd in de
Nederlandse kamer van het Rekenhof
op 21 april 2009

Inhoud

1	Inleiding	4
2	Realisaties	5
2.1	Afsprakennota's	5
2.1.1	Afsprakennota tussen Rekenhof en Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA)	5
2.1.2	Afsprakennota's tussen IAVA en decentrale auditdiensten .	5
2.1.3	Afsprakennota tussen Rekenhof en Instituut van de Bedrijfsrevisoren (IBR)	6
2.2	Conceptnota single audit	6
2.2.1	Single audit: definitie en doel	6
2.2.2	Controlematrix van de Vlaamse overheid en haar instellingen	7
2.2.3	Conceptnota single audit.....	8
2.3	Interne controle.....	9
2.4	Vlaams Parlement	10
3	Knelpunten	11
3.1	Regeringscommissarissen.....	11
3.2	Inspectie van Financiën	11
3.3	Beroepsgeheim	11
3.4	Vertrouwelijkheid	12
3.5	Beter Bestuurlijk Beleid.....	12
3.5.1	Comptabiliteitsdecreet.....	12
3.5.2	BBB-invulling (controlelandschap).....	13
4	Reacties van de betrokkenen	14
5	Besluit.....	16
	Bijlage: Conceptnota single audit	17
1	Inleiding	17
2	Voorgestelde aanpak.....	17
3	Algemeen overzicht van de stellingen.....	17
4	Uitwerking van de stellingen	18
4.1	Volledige afdekking van het controlelandschap	18
4.2	Controlekader	19
4.3	Organisatiebeheersing.....	21
4.4	Rekenschap (accountability)	24
4.5	Kwaliteitsborging.....	25
4.6	Minister en regering rapporteren rechtstreeks aan parlement...	29
4.7	Controle door het Rekenhof.....	30

1 Inleiding

Bij overheidsaudit en –controle zijn verscheidene actoren actief, elk met een eigen finaliteit en doelgroep waaraan wordt gerapporteerd. De organisatie van het controlelandschap vertoont een aantal nadelen en knelpunten:

- overlappingen in de taken en werkzaamheden;
- mogelijke controledruk bij de administratieve entiteiten;
- risico voor lacunes;
- beperkte informatie-uitwisseling tussen controleorganen;
- probleem van vertrouwelijkheid van auditrapporten en werkdossiers;
- onvoldoend uitgebouwd internecontrolesysteem;
- tekortkomingen in de regelgeving.

In het licht van de inwerkingtreding van het kaderdecreet bestuurlijk beleid organiseerde het Rekenhof op 9 maart 2006 een rondetafelconferentie waarop zowel de verschillende actoren betrokken bij de controle van overheidsgelden waren uitgenodigd (regeringscommissarissen, bedrijfsrevisoren, agentschap Centrale Accounting, Inspectie van Financiën, Interne Audit van de Vlaamse Administratie) als de gecontroleerden (vertegenwoordigers van departementen en agentschappen). De aanwezigen wisselden ideeën uit voor een verbetering van de efficiëntie en effectiviteit van het toezicht en de controle bij de Vlaamse overheid.

Deze rondetafelconferentie leidde tot de oprichting van een werkgroep die:

- op korte termijn een verbetering zou nastreven op het vlak van informatie-uitwisseling en afstemming tussen de controleactoren;
- op middellange termijn, vanuit de behoeften van de verschillende partijen, zou onderzoeken op welke wijze het concept single audit in het Vlaamse controlelandschap kon worden toegepast;
- de verdere uitbouw van interne controle bij de Vlaamse overheid en van een gemeenschappelijk normenkader en instrumentarium zou stimuleren.

Dat die ideeën ook leven bij de Vlaamse Regering, komt tot uiting in het Pact 2020⁽¹⁾, het toekomstpact voor Vlaanderen in het kader van *Vlaanderen in Actie* (VIA), dat op 20 januari 2009 werd ondertekend. Een van de prioritaire thema's is een efficiënt en doeltreffend bestuur. Zo wordt ernaar gestreefd dat Vlaanderen tegen 2020 een performant apparaat op politiek en administratief niveau ontwikkelt dat toegankelijke en kwaliteitsvolle diensten aanbiedt.

¹ <http://www.vlaandereninactie.be/nlapps/docs/default.asp?fid=179>.

2 Realisaties

2.1 Afsprakennota's

De rondetafelconferentie zou een verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de controleactoren realiseren door middel van afsprakennota's over drie thema's: niet-financiële audit, financiële audit en samenwerking met de decentrale auditdiensten.

2.1.1 *Afsprakennota tussen Rekenhof en Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA)*

Het Rekenhof en IAVA hebben opdrachten die elkaar gedeeltelijk zouden kunnen overlappen. In een gezamenlijke afsprakennota verbonden zij zich ertoe te streven naar een maximale afstemming en complementariteit van hun auditwerkzaamheden, met respect voor beider autonomie en verantwoordelijkheden. Zij vertaalden dit in concrete afspraken over informatie-uitwisseling inzake strategie en planning, monitoring en risicoanalyse, rapportering, controlemethodieken en handleidingen, en goede praktijken. De afsprakennota bevat een bijlage over de vertrouwelijkheid van de informatie. De nota werd op 9 april 2009 ondertekend.

2.1.2 *Afsprakennota's tussen IAVA en decentrale auditdiensten*

De Vlaamse Regering gaf op 17 februari 2006 haar goedkeuring aan het *holdingmodel* als organisatorisch model voor de positionering van de interne auditfunctie in de Vlaamse administratie. Het holdingmodel bevat een centrale interne auditdienst (IAVA) en een centraal auditcomité, maar staat toe dat publiekrechtelijke EVA's ook eigen interne auditfuncties uitbouwen of dat IVA's lokale antennes opzetten.

IAVA vertaalde de principes van het holdingmodel in overleg met de EVA's die over een eigen interne auditfunctie beschikken (VRT, VDAB, VMSW, De Scheepvaart, De Lijn, Waterwegen en Zeekanaal), in een uniform samenwerkingsprotocol. Dat bevat concrete afspraken over de toegang tot informatie, HRM-aangelegenheden, audit op audit en efficiënt werken. Inmiddels hebben IAVA en de EVA's die bilaterale samenwerkingsprotocols ook formeel ondertekend. De uitvoering gaat stapsgewijze van start.

2.1.3 Afsprakennota tussen Rekenhof en Instituut van de Bedrijfsrevisoren (IBR)

De jaarrekeningen van tal van EVA's worden opeenvolgend gecontroleerd door een bedrijfsrevisor, het IVA Centrale Accounting⁽²⁾ en het Rekenhof.

De betrokken partijen hebben vergaderd over een afsprakennota inzake financiële controle, met eenduidige afspraken over de inhoud van en de rapportering over de rekeningencontroles. Het was de bedoeling de verschillende controles beter op elkaar af te stemmen en dubbele controles te vermijden. Dat vereist afspraken over uitwisseling van informatie, met inbegrip van het verlenen van inzage in elkaars verslagen en werkdocumenten.

De inzage in het werkdossier van de bedrijfsrevisoren stuitte echter op het wettelijk bezwaar van het beroepsgeheim. Zowel de juridische commissie van het IBR als het Rekenhof kwam tot de conclusie dat deze problematiek in het belang van de rechtszekerheid door een wet of een koninklijk besluit moet worden geregeld.

2.2 Conceptnota single audit

2.2.1 Single audit: definitie en doel

De rondetafelconferentie van 7 maart 2006 stelde single audit als doel op middellange termijn. Single audit staat voor het uittekenen van één globaal efficiënt opdrachtenpatroon voor de controleorganen van de Vlaamse overheid, waarin wordt gestreefd naar een volkomen afdekking van de controlerisico's, het vermijden van overlappingsen in de controle en een minimale overlast voor de gecontroleerden. Alle actoren werken in volle transparantie en steunen maximaal op elkaars controleresultaten.

De subwerkgroep single audit vertrok van de volgende werkdefinitie⁽³⁾: *één enkel auditmodel voor de Vlaamse overheid, waarbij elk controle-niveau voortbouwt op het voorgaande, met als doel de last voor de gecontroleerde te verminderen en de kwaliteit van de audit op te voeren, maar zonder de onafhankelijkheid van de betrokken auditororganen te*

² Het comptabiliteitsdecreet bepaalt dat het IVA Centrale Accounting een certificering zou geven van de rekeningen van externe agentschappen. Doordat het comptabiliteitsdecreet niet in werking is getreden, kreeg die opdracht in de beheersovereenkomst van het IVA Centrale Accounting nog geen invulling.

³ De definitie is geïnspireerd op het advies Nr. 2/2004 van de Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen over het model single audit.

ondergraven. Audit betekent daarbij niet alleen de audit van ontvangsten en uitgaven die in de Vlaamse begroting zijn opgenomen. Ook alternatieve financieringsvormen, engagements buiten balans, enz. vallen onder het model. Onder audit wordt naast de financiële audit, ook de audit van de operationele uitvoering bedoeld. Met andere woorden: naast wettelijkheid en regelmatigheid valt ook de doeltreffendheid en doelmatigheid binnen de scope van het auditmodel.

De definitie en doelstelling verwoorden meteen ook de belangrijkste verwachte voordelen van single audit:

- het vermijden van overlappingsen en lacunes in de controle;
- minder controlelast voor de gecontroleerde;
- een grotere toegevoegde waarde (kwaliteit en efficiëntie) van de uitgevoerde controles;
- op basis van risicoanalyse onderbouwde controles met als doel de volkomen afdekking van de gedetecteerde controlerisico's.

2.2.2 Controlematrix van de Vlaamse overheid en haar instellingen

De subwerkgroep single audit inventariseerde de huidige taken en scope van de verschillende controleorganen. Met die controlematrix wilde de werkgroep zicht krijgen op mogelijke overlappingsen en lacunes in de controle.

De belangrijkste conclusie die uit het onderzoek naar voren kwam, was dat de Vlaamse overheid in brede zin een grote waaier instellingen omvat, met verschillende juridische en boekhoudkundige rechtsvormen, waarvan geen globaal overzicht beschikbaar is. Er kan worden aangenomen dat ook de andere controleorganen en niet het minst het Vlaams Parlement, een globaal overzicht missen.

De onderstaande overlappingsen kwamen uit de analyse naar voren.

- De overlappingsen tussen het Rekenhof en de bedrijfsrevisor doen zich voornamelijk voor op het vlak van de rekeningencontroles. Een betere informatie-uitwisseling, samenwerking of afstemming lijken raadzaam.
- Tussen het Rekenhof en IAVA bestaan overlappingsen bij alle soorten thematisch onderzoek (financiële controle, doelmatigheids- of rechtmatigheidsonderzoek, operationele audit enz.). Beide organen hebben echter reeds tal van afspraken gemaakt over informatie-uitwisseling en afstemming van de controles, o.a. in de afsprakennota van 9 april 2009 tussen het Rekenhof en IAVA.
- Tussen IAVA en de bedrijfsrevisor lijken minder overlappingsen voor te komen. De activiteiten van de interne audit zijn niet gericht op de certificering van de rekeningen; zij zijn gericht op de interne controle. Daarnaast bestaat weinig overlapping wat betreft het auditterrein. Voor de bedrijfsrevisor kan het wel interessant zijn op de hoogte te blijven van de bevindingen van de interne audit (o.a. inzake de inter-

ne controle), wat in principe wel moet zijn opgenomen in zijn controleplanning.

- De samenwerking tussen het Rekenhof en het IVA Centrale Accounting zou wat betreft de controle van de vastleggingen en ordonnanceringen kunnen verbeteren.
- Niet onbelangrijk is de toekomstige financiële controleopdracht van het IVA Centrale Accounting, waarbij overlappingsen met vooral het Rekenhof en de bedrijfsrevisor zullen ontstaan. Er zullen nog duidelijke afspraken nodig zijn om de controles op elkaar af te stemmen.
- De bijzondere audits die de Inspectie van Financiën jaarlijks uitvoert, zijn alsnog te beperkt om te spreken van echte overlappingsen. Wel kan de informatie die daarin is opgenomen, interessant zijn om inzicht te verkrijgen in de werking van bepaalde entiteiten. Hetzelfde geldt voor de adviezen van de Inspectie van Financiën in het kader van de begrotingsopmaak en de begrotingsuitvoering.

De belangrijkste lacunes in de controles doen zich voor bij de vzw's die door of mede door de Vlaamse overheid zijn opgericht en waar soms aanzienlijke bedragen vanuit de begroting direct of indirect (langs andere instellingen) naartoe vloeien. Bij die instellingen lijkt niet altijd een controleorgaan te zijn aangeduid. Bij de investeringsmaatschappijen vindt wel controle plaats door het IBR en in beperkte mate door het Rekenhof, maar die richt zich voornamelijk op de rekeningen. Ook de beperkte rapportering aan het Vlaams Parlement wordt als een belangrijke lacune ervaren. Alleen het Rekenhof rapporteert zijn controleresultaten aan het Vlaams Parlement. Er zijn echter heel wat instellingen waar het Rekenhof geen controle uitvoert of toch niet regelmatig (vzw's,...) en waarvoor rapportering ontbreekt.

De werkgroep was zich bewust van de gebreken van de opgestelde controlematrix, voornamelijk door zijn algemeenheid. Om de samenwerking te bevorderen en eventueel te komen tot gerichte acties om aan de lacunes tegemoet te komen, is het raadzaam de controlematrix meer te detailleren (alle instellingen) en regelmatig te actualiseren. Centraal (best door de Vlaamse overheid) kan een permanent overzicht van alle instellingen per beleidsdomein worden bijgehouden met gedetailleerde informatie over de instelling (rechtsvorm, benaming, zetel, boekhoudreglementering,... en ook een link naar de betrokken website) en de controleorganen die er actief zijn (met o.a. een link naar de betrokken websites, waar al dan niet bijkomende informatie, zoals planning, auditverslagen,... kan worden gedownload).

2.2.3 Conceptnota single audit

Op 21 juni 2007 organiseerde het Rekenhof een reflectienamiddag over de toepassing van single audit in Nederland. Mede op basis van de resultaten van die studiedag stelde het Rekenhof een conceptnota op met leidende principes voor een Vlaamse invulling van single audit. De con-

ceptnota werd besproken in de subwerkgroep single audit en in de plenaire werkgroep.

De nota bevat zeven principes of bouwstenen ter modernisering van het Vlaamse controlelandschap. Ieder principe is uitgewerkt volgens hetzelfde stramien: een bondige stelling, een toelichting en mogelijke actiepunten. De tekst is een uitnodiging om mee te denken over het ideale uitzicht van het toekomstige controlelandschap en de vereiste acties daarvoor. De integrale nota is als bijlage aan deze synthesesnota gevoegd.

2.3 Interne controle

Aangezien de Vlaamse Regering met de oprichting van de werkgroep *Verfijning leidraad interne controle* een parallel initiatief nam om het interne controlesysteem bij de Vlaamse departementen en agentschappen verder te ontwikkelen⁽⁴⁾, waarbij vrijwel dezelfde actoren (inclusief het Rekenhof) zijn betrokken als bij de rondetafelconferentie, besliste de werkgroep rondetafelconferentie voorlopig geen eigen initiatieven op het vlak van interne controle of organisatiebeheersing te starten.

Op 30 mei 2008 keurde de Vlaamse Regering een nota van de werkgroep *Verfijning leidraad interne controle* goed, met daarin de volgende hoofdlijnen:

- De leidraad interne controle/organisatiebeheersing is het referentiekader voor de uitbouw en evaluatie van interne controle bij de Vlaamse overheid.
- Elke entiteit van de Vlaamse overheid moest tegen eind 2008, in overleg met de functioneel bevoegde minister, een plan opstellen dat aangeeft hoe tegen ten laatste 31 december 2010 een gedocumenteerd systeem van interne controle/organisatieontwikkeling zal worden opgezet, dat alle thema's van de leidraad interne controle/organisatiebeheersing afdekt.

Dat initiatief resulteerde in een aantal nieuwe instrumenten voor organisatiebeheersing en interne controle, die de entiteiten van de Vlaamse overheid kunnen gebruiken voor de ontwikkeling van hun interne controlesysteem (leidraad interne controle/organisatiebeheersing, evaluatierooster, website⁽⁵⁾), bijkomende modules over risicobeheersing en procesmanagement,...).

⁴ Beslissing van de Vlaamse Regering van 1 september 2006 over de generieke elementen van beheersovereenkomsten.

⁵ <http://www2.vlaanderen.be/internecontrole>.

2.4 Vlaams Parlement

Het Vlaams Parlement, dat initieel niet betrokken was bij de rondetafelconferentie, werd uitgenodigd zijn informatiebehoeften en verwachtingen inzake controle en toezicht op de Vlaamse overheid te definiëren. Daaruit zijn drie thema's voortgevloeid:

- *Informatieverstrekking door het Rekenhof aan het Vlaams Parlement*
Het Rekenhof heeft in overleg met het decreetgevend secretariaat een nota met verbeterpunten inzake de informatieverstrekking door het Rekenhof aan het Vlaams Parlement opgesteld. Daarover werd op 21 juni 2007 een gedachtewisseling gehouden in de Subcommissie voor Financiën en Begroting. Vervolgens heeft het Rekenhof een enquête uitgewerkt om te polsen naar de informatiebehoeften van de Vlaamse parlementsleden. Over de resultaten heeft het op 27 januari 2009 gerapporteerd aan het Vlaams Parlement. De resultaten en mogelijke verbeterpunten werden besproken in de Subcommissie voor Financiën en Begroting op 19 maart 2009.
- *Informatieverstrekking door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement over publiek-private samenwerking en andere vormen van alternatieve financiering*
Het Rekenhof heeft op vraag van het Vlaams Parlement een adviesnota opgesteld over de informatievoorziening door de Vlaamse Regering over PPS en andere vormen van alternatieve financiering. Op 12 juni 2007 werd het advies voorgelegd aan het Vlaams Parlement. De Commissie voor Algemeen beleid, Financiën en Begroting nam op 19 februari 2008 kennis van het verslag van de bespreking van het advies van het Rekenhof in de Subcommissie voor Financiën en Begroting.
- *Advies over de begrotingsdocumenten*
Het Vlaams Parlement heeft het Rekenhof gevraagd voorstellen te doen om de begrotingsrapportering (inclusief beleidsbrieven en meerjarenbegroting) door de Vlaamse Regering op korte termijn te verbeteren. Het Rekenhof heeft een advies opgesteld, waarover het op 2 december 2008 verslag uitbracht aan het Vlaams Parlement. De Subcommissie voor Financiën en Begroting wijdde er op 22 en 27 januari 2009 een bespreking aan, alsook de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting op 24 maart 2009.

3 Knelpunten

3.1 Regeringscommissarissen

De regeringscommissarissen, hoewel uitgenodigd, namen niet deel aan de rondetafelconferentie.

Regeringscommissarissen oefenen, als lasthebber van de minister, toezicht uit bij tal van overheids- en aan de overheid gelieerde organisaties. Er bestaan evenwel geen generieke regels die hun opdrachten en statuut vastleggen. In de praktijk geven de regeringscommissarissen hun taak een verschillende invulling.

Een aantal thema's van de rondetafelconferentie zijn niettemin voor hen van belang. Het is dan ook raadzaam de rol van de regeringscommissarissen mee te bespreken tijdens de discussie over single audit.

3.2 Inspectie van Financiën

Hoewel de Inspectie van Financiën initieel deelnam aan de rondetafelconferentie en de Vlaamse minister van Financiën en Begroting zijn akkoord had gegeven dat de Inspectie van Financiën afspraken over samenwerking kon maken mits de vertrouwelijkheid van informatie zou worden gegarandeerd, stelde de Inspectie zich later terughoudend op. De Inspectie van Financiën gaf aan dat samenwerking tussen de controleorganen bij de verschillende overheidsniveaus bij voorkeur zo uniform mogelijk wordt vormgegeven.

De werkgroep rondetafelconferentie is van oordeel dat deze uniformiteit niet mag leiden tot het afremmen van de initiatieven van de Vlaamse overheid inzake de organisatie van haar controlelandschap.

3.3 Beroepsgeheim

Bij de besprekingen over de inhoud van de afsprakennota over financiële audit rees de problematiek van het beroepsgeheim. In de huidige stand van de wetgeving, kan een bedrijfsrevisor die de jaarrekening controleert van een rechtspersoon die behoort tot de Vlaamse overheid, geen inzage in zijn werkdoossier verlenen.

Zowel de juridische commissie van het IBR als het Rekenhof kwam tot de conclusie dat die problematiek in het belang van de rechtszekerheid, moet worden geregeld door een wet of een koninklijk besluit.

3.4 Vertrouwelijkheid

Eenzijds verwachten de entiteiten van de Vlaamse overheid van hun interne en externe controle-instanties dat zij vertrouwelijk omgaan met de informatie die zij in het kader van hun audits ontvangen. Anderzijds hebben die interne en externe controle-instanties een signaalfunctie voor regering of parlement. Er moet dan ook worden gezocht naar een evenwicht tussen transparantie en vertrouwelijkheid. Daarover zijn duidelijke afspraken nodig.

Samenwerking tussen verschillende controle-instanties is maar mogelijk als alle partijen waarborgen dat zij vertrouwelijk omgaan met de uitgewisselde informatie. Zij mogen van andere controleorganen verkregen informatie alleen aanwenden in het kader van de uitvoering van de eigen opdracht.

IAVA heeft de wijze waarop het omgaat met de vertrouwelijkheid van auditgegevens al uitgeschreven in het kader van de problematiek openbaarheid van bestuur⁶).

3.5 Beter Bestuurlijk Beleid

De afgelopen jaren heeft het veranderingstraject Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) de Vlaamse overheidsstructuur grondig hertekend. De basisbeginselen van BBB zijn verankerd in drie kaderdecreten, met name: het kaderdecreet bestuurlijk beleid, het comptabiliteitsdecreet en het kaderdecreet strategische adviesraden.

3.5.1 Comptabiliteitsdecreet

Het comptabiliteitsdecreet is vooralsnog niet in werking getreden. Het bevat nochtans de bouwstenen voor een controleomgeving die afgestemd is op de nieuwe organisatiestructuur van de Vlaamse overheid. Het comptabiliteitsdecreet regelt niet alleen de begroting, de boekhouding en de rapportering van de Vlaamse departementen en agent-schappen, maar geeft ook een invulling aan de rol van de verschillende controleorganen (Inspectie van Financiën, IAVA, IVA Centrale Accounting, Rekenhof) inzake financieel toezicht.

Door het uitstel van de inwerkingtreding van het comptabiliteitsdecreet ontbreekt nog een degelijk referentiekader om de doelstellingen van een grotere financiële transparantie, meer verantwoordelijkheid voor resultaten en een meer efficiënte controle, te realiseren.

⁶ De nota is opgenomen als bijlage bij de beslissing van de Vlaamse Regering van 30 maart 2007.

3.5.2 BBB-invulling (controlelandschap)

BBB wil de Vlaamse administratie omvormen tot een transparante overheid met homogene beleidsdomeinen, waar de beleidsondersteunende taken worden gegroepeerd in het departement. De beleidsuitvoerende taken worden uitgevoerd door intern en extern verzelfstandigde agent-schappen.

Bij de implementatie werden de principes van het kaderdecreet echter niet consequent toegepast, zodat naast de nieuwe juridische rechtspersonen (IVA's en EVA's – kaderdecreet bestuurlijk beleid) ook nog oude juridische vormen (VOI's en DAB's – wet van 16 maart 1954) zijn blijven bestaan. Door dit naast elkaar bestaan van oude en nieuwe structuren is de beoogde transparantie nog niet bereikt.

4 Reacties van de betrokkenen

Op 17 december 2008 verstuurde het Rekenhof het syntheseverslag over de rondetafelconferentie met de *Conceptnota single audit* naar alle betrokkenen (controle-instanties en gecontroleerden) om een breder draagvlak te creëren voor de ideeën uit de conceptnota. Hieronder volgt een samenvatting van de antwoorden die het Rekenhof heeft ontvangen.

1 Minister van Financiën en Begroting

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting is het initiatief van het Rekenhof genegen en verleent zijn volledige medewerking. Bij de herwerking van het comptabiliteitsdecreet (project Orafin 2010) zal worden onderzocht of de leidende principes uit de conceptnota kunnen worden meegenomen. Hij relateert de rol van het IVA Centrale Accounting bij de controle op de jaarrekeningen van de agentschappen met rechtspersoonlijkheid: in de huidige stand van de regelgeving beschikt het IVA Centrale Accounting over geen controlebevoegdheden ter zake.

2 Auditcomité van de Vlaamse overheid

Het Auditcomité is verheugd dat de samenwerking tussen IAVA en het Rekenhof goed verloopt. Ook de samenwerking met de decentrale auditdiensten zal in 2009 verder worden geoptimaliseerd. Het Auditcomité onderschrijft de bouwstenen die in de conceptnota single audit worden voorgesteld om het controlelandschap te moderniseren. Het is van mening dat moet worden onderzocht of bepaalde principes kunnen worden overgenomen in het comptabiliteitsdecreet. Het Auditcomité vindt het raadzaam dat op korte termijn een actieplan wordt uitgewerkt om het concept te concretiseren en dringt erop aan dat het Rekenhof de leiding van de werkzaamheden op zich neemt. Het biedt daarbij de medewerking van IAVA en het Auditcomité aan. Daarnaast dient de rol van de regeringscommissarissen in het kader van het concept single audit te worden uitgeklaard.

3 College van Ambtenaren-Generaal van de Vlaamse Administratie (CAG)

Het CAG ziet in de documenten een positieve aanzet, maar verwacht dat het concept van single audit concreter wordt uitgetekend, met aanduiding van prioritair te realiseren acties, alsook een plan van aanpak en indicatief tijdsschema. Het CAG meent dat het Rekenhof het best is geplaatst om de leiding van de werkzaamheden op zich te nemen en engageert zich ertoe een representatieve en deskundige afvaardiging van gecontroleerden samen te stellen om mee te werken aan de vervolgwerkzaamheden.

Daarnaast formuleert het CAG o.a. de volgende inhoudelijke opmerkingen en aandachtspunten:

- a. Het CAG beschouwt een inventaris van de controleopdrachten van de verschillende controleactoren als een nuttig instrument om een toekomstige taakverdeling uit te werken.
- b. Het is noodzakelijk dat de rol en verantwoordelijkheid van de regeringsafgevaardigden worden uitgeklaard.
- c. Het CAG adviseert bij het streven naar (zo uniform mogelijke) regels voor verantwoording en controle rekening te houden met de specifieke eigenheid van sommige entiteiten.
- d. Het CAG suggereert een onderzoek door de controleactoren over de toepassing van het kaderdecreet bestuurlijk beleid bij de implementatie van BBB, o.a. over het naast elkaar bestaan van oude en nieuwe juridische organisatievormen.
- e. De periodieke verantwoordingsinformatie van de departementen en agentschappen naar de minister moet zoveel mogelijk worden afgestemd op de informatieverstrekking door de regering aan het Vlaams Parlement.
- f. Het CAG is van mening dat bij de informatie-uitwisseling tussen controleactoren een gepast evenwicht tussen transparantie en vertrouwelijkheid moet worden gezocht, dat in duidelijke werkafspraken wordt vastgelegd.
- g. Op dit ogenblik is de managementovereenkomst voor de departementen, in tegenstelling tot de beheersovereenkomst voor de agentschappen, in de praktijk nog niet ingeburgerd.

4 Inspectie van Financiën

Los van de rondetafelconferentie werden op 28 mei 2008 tussen het interfederaal korps van de Inspectie van Financiën en het Rekenhof principes afgesproken inzake samenwerking tussen beide instellingen. De principes werden goedgekeurd door de algemene vergadering van het Rekenhof op 19 november 2008. In haar reactie merkt de Inspectie van Financiën geaccrediteerd bij de Vlaamse Regering op dat zij een onderdeel is van het interfederale korps en dat de afspraken loyaal zullen worden nageleefd.

5 Besluit

De rondetafelconferentie creëerde een forum waarop vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid en van de verschillende controleorganen voorstellen uitwerkten voor een efficiëntere en effectievere controle van overheidsmiddelen.

De samenwerking leverde al een aantal resultaten op: de afsprakennota's die IAVA met de decentrale auditdiensten afsloot, de afsprakennota tussen het Rekenhof en IAVA, en de conceptnota single audit met leidende principes om het Vlaamse controlelandschap te moderniseren.

Er werd ook vastgesteld dat een aantal knelpunten de samenwerking tussen controleorganen bemoeilijken en een transparante rapportering over de verwerving en aanwending van overheidsmiddelen in de weg staan.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting verklaarde in zijn reactie op het syntheseverslag te onderzoeken of de leidende principes uit de conceptnota single audit kunnen worden meegenomen bij de herwerking van het comptabiliteitsdecreet.

Het Auditcomité van de Vlaamse overheid en het College van Ambtenaren-Generaal van de Vlaamse Administratie zijn vragende partij voor een concretisering van de conceptnota en de uitwerking van een actieplan. Het Rekenhof gaat in op dat voorstel en zal daartoe in het najaar van 2009 het initiatief nemen.

Bijlage: Conceptnota single audit

1 Inleiding

Op 9 maart 2006 beslisten de deelnemers aan de rondetafelconferentie tot de oprichting van een werkgroep die op middellange termijn de toepassing van het single-auditconcept zou onderzoeken in functie van een charter tussen de controleactoren, met een benadering van het controlelandschap vanuit de behoeften van de diverse klanten.

Deze tekst is een eerste aanzet. Hij gebruikt de principes van deugdelijk bestuur (public governance) om een evenwichtig controlelandschap op te bouwen, met voldoende *checks en balances* om de burger vertrouwen te geven in een goede werking van de Vlaamse overheid, zonder een efficiënte en doelmatige uitvoering van het overheidsbeleid in de weg te staan. Het is een zoeken naar de meest geschikte instrumenten om te waarborgen dat de Vlaamse overheid *de juiste dingen doet* en *de dingen juist doet* door een efficiënter interne controle, een meer adequate rapportering en een betere organisatie van de externe controle.

2 Voorgestelde aanpak

Deze tekst bevat een aantal bouwstenen voor een modernisering van audit, controle en toezicht bij de Vlaamse overheid. Die bouwstenen vormen de fundamenteen voor een coherente visie op een kwalitatieve controleomgeving, die bijdraagt tot een betere en transparantere werking van de Vlaamse overheid. Elke bouwsteen is uitgewerkt volgens eenzelfde stramien. De tekst formuleert eerst een bondige stelling, die hij daarna verder toelicht en ten slotte in een aantal mogelijke actiepunten vertaalt. De tekst is geen afgewerkt geheel, maar een werkdokument op grond waarvan het Rekenhof de deelnemers aan de rondetafelconferentie wil aanzetten mee te denken over het ideale uitzicht van het toekomstige controlelandschap van de Vlaamse overheid en de acties die noodzakelijk zijn om in die richting te evolueren.

3 Algemeen overzicht van de stellingen

De stellingen steunen op de jaarlijkse verantwoordings- en controlecyclus. Zij gaan in op de taken en bevoegdheden van elke actor (gecontroleerde entiteiten, toezichthouders, externe auditor) die een rol speelt in deze jaarlijkse cyclus en op de beginselen die eraan ten grondslag liggen. Diezelfde beginselen zijn ook toepasbaar op controles en audits buiten de jaarlijkse cyclus (bv. thematische audits).

1. Alle entiteiten van de Vlaamse overheid zijn rekenschap verschuldigd. Controle op de uitvoering van hun taken is noodzakelijk.
2. Een controlekader voor de Vlaamse overheid houdt rekening met alle actoren.
3. Organisatiebeheersing (of interne controle) is de verantwoordelijkheid van het management.
4. Het management rapporteert periodiek over de uitvoering van de beheers-, management- of samenwerkingsovereenkomst aan de (politiek) verantwoordelijke minister/regering.
5. Het management, de interne en de externe audit werken samen aan een voortdurende verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en van de verantwoordingsinformatie.
6. De Vlaamse Regering en haar ministers leggen rechtstreeks verantwoording af aan het Vlaams Parlement.
7. Het Rekenhof maakt zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van voorafgaande controles.

De onderstaande paragrafen lichten de stellingen verder toe en diepen ze uit.

4 Uitwerking van de stellingen

4.1 Volledige afdekking van het controlelandschap

Stelling

Alle entiteiten van de Vlaamse overheid zijn rekenschap verschuldigd. Controle op de uitvoering van hun taken is noodzakelijk.

Toelichting

De Vlaamse overheid is samengesteld uit een groot aantal entiteiten, die op heel verschillende juridische (en boekhoudkundige) wijze georganiseerd zijn. Het gaat over departementen, intern verzelfstandigde agentschappen met en zonder rechtspersoonlijkheid, extern verzelfstandigde agentschappen van publiek en privaat recht, vormen van publiek-private-samenwerking, enzovoort. Al die entiteiten werken mee aan de uitvoering van het overheidsbeleid en zijn daarover rekenschap verschuldigd.

Ook al hebben de entiteiten een verschillende mate van autonomie, toch is het noodzakelijk dat zij allemaal aan de minister, die de politieke verantwoordelijkheid draagt voor het beleidsdomein waarin zij actief zijn, periodiek en ad hoc de informatie bezorgen die hij nodig heeft om het beleid aan te sturen, de uitvoering ervan op te volgen en te rapporteren aan het parlement.

Bij al de entiteiten moet een interne en externe controle⁽⁷⁾ mogelijk zijn op de wijze waarop zij hun takenpakket uitvoeren en verantwoorden. Controle mag niet afhankelijk zijn van de juridische vorm van een entiteit.

Momenteel is de controlebevoegdheid van de controleorganen tegenover rechtspersonen die buiten de toepassing van het kaderdecreet bestuurlijk beleid vallen, zeer divers en niet overzichtelijk geregeld.

Doelstelling

De volledige Vlaamse overheid onderwerpen aan (zo uniform mogelijke) regels van verantwoording en controle, die ook rekening houden met de omgeving waarin de verschillende entiteiten actief zijn.

Acties

- De BBB-operatie herijken in functie van duidelijke en consistente regels voor de aansturing, verantwoording en controle van alle entiteiten die tot de Vlaamse overheid kunnen worden gerekend.
- De regels voor verzelfstandiging consequent toepassen.
- Consistentere mogelijkheden tot controle voor de verschillende controleorganen ontwikkelen (IAVA, Rekenhof, ...)⁽⁸⁾

4.2 Controlekader

Stelling

Een controlekader voor de Vlaamse overheid houdt rekening met alle actoren.

⁷ Vanuit een geconsolideerd standpunt vormen IAVA, IVA Centrale Accounting, de regeringscommissarissen en de Inspectie van Financiën een onderdeel van de interne controle van de Vlaamse overheid; de bedrijfsrevisoren en het Rekenhof voeren een externe controle uit.

⁸ De wijziging van de wet op het Rekenhof en de omschrijving van *openbare instelling* in het comptabiliteitsdecreet (in 2003) waren al eerste stappen naar een mogelijke oplossing.

Toelichting

Het Vlaams Parlement controleert de Vlaamse Regering. Het keurt de regeringsverklaring en de beleidsnota's goed. Door de begroting te stemmen, zorgt het ervoor dat de regering over de middelen beschikt om dat beleid uit te voeren. De parlementsleden kunnen de ministers altijd uitleg vragen over de uitvoering van hun beleid. Met de goedkeuring van de algemene rekening sluit het parlement de begrotingscyclus af.

De regering (en de ministers) zijn politiek verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid. De praktische uitvoering van het beleid berust bij de departementen en agentschappen. Zij worden door de ministers aangestuurd en opgevolgd door middel van management-, beheers- en samenwerkingsovereenkomsten.

Er zijn dus twee rapporteringsniveaus:

- Het management (de leidende ambtenaren) van de departementen en agentschappen rapporteren aan de minister over de uitvoering van de beheers- en managementovereenkomsten (inclusief de uitvoering van de begroting).
- De regering en haar ministers leggen verantwoording af aan het parlement (op een meer geaggregeerd niveau).

Bovendien is de controlestructuur een getrapte controlestructuur, waarbij zowel de kwaliteit van de rapportering van het management aan de minister, als van de regering aan het parlement, moet worden getoetst:

- Middels een goede organisatiebeheersing draagt het management zorg voor een goede werking van het departement of agentschap en voor een degelijke verantwoording daarover.
- De minister van Financiën en Begroting wordt bijgestaan door de Inspectie van Financiën en het departement bij de opvolging van de opmaak en de uitvoering van de begroting.
- De bedrijfsrevisor gaat, waar hij aanwezig is, als onafhankelijke en onpartijdige deskundige na of de jaarrekening van een entiteit een getrouw beeld geeft van de financiële positie en van de resultaten van het boekjaar.
- De Inspectie van Financiën heeft de specifieke functie van raadgever van de Vlaamse Regering. Zij geeft beleidsadviezen en voert bijzondere audits uit. De Inspectie van Financiën rapporteert aan de betrokken minister(s) of de regering.
- Het agentschap Centrale Accounting houdt toezicht op de goede werking van de interne controleprocedures m.b.t. de begrotings- en boekhoudverrichtingen van de ministeries en agentschappen.
- Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) evalueert aan de hand van auditopdrachten (operationele audits, compliance audits, ...) en forensische onderzoeken het interne controlesys-

teem van departementen en agentschappen en informeert, via haar Auditcomité, hierover de Vlaamse Regering.

- Het Rekenhof onderwerpt de verrichtingen van de Vlaamse overheid aan een *financiële controle*, een *wettigheidscontrole* en een *controle op de goede besteding van de openbare gelden*, vooral met het oog op informatieverstrekking aan het Vlaams Parlement.

Doelstelling

Een voorstel uitwerken dat maximaal tegemoetkomt aan de verwachtingen van de verschillende actoren (departementen en agentschappen, regering en ministers, parlement en burgers).

Acties

- Een analyse van de controle- en informatiebehoeften van de verschillende actoren uitvoeren (departementen en agentschappen, regering en ministers, parlement).
- Een implementatiestrategie voor de introductie van single audit ontwerpen, met inbegrip van een proef- en overgangstraject.

4.3 Organisatiebeheersing

Stelling

Organisatiebeheersing (of interne controle) is de verantwoordelijkheid van het management.

Toelichting

Het kaderdecreet bestuurlijk beleid wijst de departementen en de intern en extern verzelfstandigde agentschappen op hun verantwoordelijkheid voor organisatiebeheersing of interne controle. Elke organisatie moet de nodige beheersmaatregelen nemen om redelijke zekerheid te bekomen dat haar doelstellingen worden gerealiseerd.

Organisatiebeheersing is veelomvattend. Zij gaat over de wijze waarop een organisatie haar doelstellingen bepaalt, hoe zij zich organiseert om die doelstellingen op een efficiënte, effectieve, ethische en kwaliteitsvolle manier tot stand te brengen, op te volgen en tijdig bij te sturen waar nodig, en hoe zij verantwoording aflegt aan haar belanghebbenden.

Een degelijke organisatiebeheersing is het noodzakelijke fundament van een goede controlestructuur voor de Vlaamse overheid.

- *Verantwoordelijkheid van het management*

Iedereen binnen de organisatie is betrokken bij organisatiebeheersing of interne controle, maar de uiteindelijke verantwoordelijkheid ligt bij het management. Het management krijgt een ruime operationele autonomie om de doelstellingen van de organisatie te realiseren, maar draagt daarvoor ook de verantwoordelijkheid (responsabilisering).

Organisatiebeheersing is tegelijk een hulpmiddel en een werkinstrument voor het management. Zij geeft het management meer vat op de organisatie. Zij kan het management redelijke zekerheid bieden dat zij de risico's die hun organisatie bedreigen onder controle hebben, dat hun financiële en beheersrapporten betrouwbaar zijn, dat de regelgeving en de procedures worden nageleefd, dat de dienstverlening van hun organisatie efficiënt en effectief is en dat de activa van de organisatie veilig zijn. De uitwerking van een degelijke organisatiebeheersing, afgestemd op de specifieke behoeften van de eigen organisatie, is dan ook een belangrijke taak van het management.

Een periodieke zelfevaluatie laat het management toe de risico's te evalueren en de mate van organisatiebeheersing na te gaan, geeft informatie over de sterke en zwakke punten van de eigen organisatiebeheersing en is dienstig als uitgangspunt voor een stelselmatige verbetering van de organisatiebeheersing.

- *Risicomanagement*

Risicomanagement is een essentieel onderdeel van organisatiebeheersing. Het omvat de identificatie van risico's (die een bedreiging of een opportuniteit vormen voor het behalen van de doelstellingen van de organisatie), alsook de beoordeling van hun kans en impact, en het kiezen van een geschikte aanpak om met die risico's om te gaan.

Het management moet voortdurend alert blijven voor veranderingen in interne of externe factoren, waardoor nieuwe risico's ontstaan of bestaande risico's wijzigen. Die veranderingen kunnen het management ertoe aanzetten een vroeger gekozen aanpak bij te stellen of nieuwe prioriteiten te leggen.

Risicomanagement is geen doel op zich, maar draagt ertoe bij dat de organisatie haar doelstellingen kan realiseren.

- *Organisatiestructuur*

Deugdelijk bestuur (public governance) richt zich op het efficiënter organiseren, transparanter maken en objectiveren van de bestuursstructuren en besluitvormingsprocessen van een (overheids)organisatie. In extern verzelfstandigde agentschappen vergt deugdelijk bestuur bijvoorbeeld: een transparante regeling van de relaties tussen de regering, de raad van bestuur en het management:

- De regering delegeert macht aan de raad van bestuur, die verantwoording is verschuldigd.
- De raad van bestuur bepaalt de strategie en het algemeen beleid en oefent toezicht uit op het agentschap en zijn management. In de raad van bestuur kunnen gespecialiseerde comités worden opgericht. Zo kan een auditcomité bevoegd zijn voor de opvolging van de interne en externe audit, het risicobeheer en de organisatiebeheersing.
- Het management heeft de dagelijkse leiding en zorgt voor de operationele uitvoering van de strategie en de bedrijfsplannen.

Structuren en processen van good governance zorgen voor evenwicht in de organisatie. Organisatiestructuur is dan ook een belangrijk aspect van organisatiebeheersing.

- *Impact op controle*

Een goede organisatiebeheersing en een degelijk risicomanagement zijn noodzakelijke voorwaarden voor een goede werking van een organisatie. Zij bieden het management redelijke zekerheid dat de organisatie *in control* is. Tegelijk creëren zij een gunstige controleomgeving, waarop de externe controleorganen tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden kunnen steunen. Dat vermindert de externe controledruk.

Doelstelling

De initiatieven van de Vlaamse overheid steunen om de organisatiebeheersing (interne controle) en het risicomanagement te versterken.

Acties

- Actieve deelname aan de invoering van een referentiekader interne controle/organisatiebeheersing voor de Vlaamse overheid en van praktische instrumenten.
- Toepassing door alle actoren van eenzelfde referentiekader interne controle/organisatiebeheersing.
- Handleidingen en goede praktijken over interne controle verspreiden, door middel van communicatie-initiatieven, deelname aan en organisatie van training, vorming en opleiding.
- Zelfevaluatie en interne audit promoten als instrumenten om de organisatiebeheersing stelselmatig te verbeteren.
- Veralgemeend gebruik van de *representation letter*, als instrument om het management te wijzen op zijn verantwoordelijkheid voor de organisatiebeheersing enerzijds en voor de juistheid en volledigheid van de gegevens in de jaarrekening anderzijds.
- Op termijn overwegen een *in control statement* door het management in te voeren.

4.4 Rekenschap (accountability)

Stelling

Het management rapporteert periodiek over de uitvoering van de beheers-, management- of samenwerkingsovereenkomst aan de (politiek) verantwoordelijke minister of regering.

Toelichting

Een grotere autonomie van de agentschappen en departementen (langs *responsabilisering* van het management) vergt een degelijke verantwoording over de wijze waarop iedere entiteit met deze autonomie omgaat aan de politiek verantwoordelijke minister. Ex ante (begroting) en ex post (resultaten) verstrekt elk agentschap en departement de minister informatie over de eigen werking, resultaten, middelen en maatschappelijke effecten die erdoor worden bereikt:

- Bij de begroting geeft het agentschap of departement aan welke resultaten het voor het komende ja(a)r(en) vooropstelt, hoe het die resultaten wil behalen en welke middelen het daarvoor nodig heeft (operationeel plan). Diezelfde elementen zullen normaliter ook in de beheers-, management- of samenwerkingsovereenkomst van het agentschap of departement staan.
- Op regelmatige tijdstippen (minstens jaarlijks) zal het agentschap of departement verantwoorden hoe het zijn middelen heeft ingezet, wat dat heeft gekost en welke resultaten ermee zijn behaald (jaar-rapport).

Deze periodieke verantwoordingsinformatie reikt verder dan de traditionele begroting en uitvoeringsrekening, die uitsluitend financiële gegevens bevatten, of het jaarverslag (activiteitenverslag), dat tot op heden vooral als een public relationsinstrument wordt beschouwd.

Idealiter bevat de periodieke verantwoordingsinformatie alle informatie die de minister nodig heeft om het beleid aan te sturen, om toezicht te houden op de uitvoering ervan en om te voldoen aan zijn rapporteringsverplichtingen (bv. ESR of parlement).

Sinds de invoering van het kaderdecreet bestuurlijk beleid werd de beheers- of managementovereenkomst voor de minister het instrument bij uitstek om agentschappen en departementen aan te sturen en op te volgen. Een periodieke rapportering over (en toelichting bij) de uitvoering van de beheers- of managementovereenkomst, die financiële en niet-financiële informatie integreert tot een overzicht van en een inzicht in de werking van de entiteit (o.m. uitvoeringscijfers van de begroting, performantiegegevens over geleverde prestaties, doelgroepbereik, kostprijzen, kwaliteit, ...).

Andere voor het toezicht relevante informatie kan de rapportering verder uitbreiden: een toelichting van het management over organisatiebeheersing, een overzicht van onregelmatigheden die zich hebben voorgedaan en van de daartegen genomen maatregelen, nieuwe ontwikkelingen die een belangrijke impact kunnen hebben op de toekomstige werking, enz.

Doelstelling

Tot overeenstemming komen over de elementen die noodzakelijk aan bod moeten komen in de periodieke verantwoordingsinformatie van de departementen en agentschappen naar de minister (ex ante en ex post).

Acties

- De meewerking aan een model (sjabloon) voor rapportering (ex ante en ex post).
- Een tijdskalender voorstellen voor de verantwoording ex ante en ex post.
- De regelgeving in overeenstemming brengen met die wijze van rapporteren (bv. comptabiliteitsdecreet).

4.5 Kwaliteitsborging

Stelling

Het management, de interne en de externe audit werken samen aan een voortdurende verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening en van de verantwoordingsinformatie.

Toelichting

- *Management*

Het management is de eerste verantwoordelijke voor de goede werking van het departement of agentschap. Het volgt stelselmatig de kwaliteit van de dienstverlening op, stuurt bij waar nodig en zoekt opportuniteiten om de kwaliteit van de dienstverlening voortdurend te verbeteren. Het besteedt daarbij ook voldoende aandacht aan de ontwikkeling van een aangepast informatiesysteem, dat zowel de nodige managementinformatie genereert om de werking van het departement of het agentschap op te volgen en aan te sturen, als de basisgegevens aanlevert voor de periodieke verantwoordingsinformatie.

- *Interne en externe audit*

- (a) Verantwoordingsinformatie

Bij de ondernemingen heeft de wetgever de bedrijfsrevisor aangeduid als onafhankelijke en onpartijdige deskundige, die de jaarrekening van ondernemingen controleert en zo de kwaliteit van de financiële informatie waarborgt.

De (Vlaamse) overheid dient bij haar eigen entiteiten te zorgen voor een evenwaardige kwaliteitsborging van de periodieke verantwoordingsinformatie, die het management van een agentschap of departement aan de minister rapporteert. De interne audit kan hierbij een belangrijke rol spelen, terwijl een onafhankelijke en deskundige externe audit van die verantwoordingsinformatie de betrouwbaarheid ervan kan waarborgen. De externe audit moet altijd kunnen nagaan of de verantwoordingsinformatie op een correcte manier tot stand is gekomen en of zij een getrouw beeld geeft van de toestand en verrichtingen van het departement of agentschap.

Het onderzoek van de verantwoordingsinformatie betreft de verschillende aspecten ervan:

- Een *financieel luik*: het onderzoek van de financiële informatie (begroting, uitvoeringsrekening van de begroting, balans en resultatenrekening, analytische kostprijs, ...) in de verantwoordingsrapportering.
- Een *wettigheidsluik*: het onderzoek naar de mate waarin de betrokken entiteit de regelgeving heeft nageleefd en waarin met eventuele inbreuken wordt omgegaan.
- Een *doelmatigheidsluik*: het onderzoek naar de mate waarin het management en de organisatie de vooropgestelde resultaten halen (output/outcome), en naar de validiteit van de performantiegegevens.
- Een luik *organisatiebeheersing* (of interne controle): het onderzoek naar de mate waarin het management de organisatie *in control* heeft. Organisatiebeheersing kan niet los worden gezien van de voorgaande aspecten en moet dan ook geïntegreerd worden aangepakt.

Een verdere standaardisering van de audit en van de rapportering vereenvoudigt de samenwerking tussen verschillende controleorganen en kan de controledruk aanzienlijk verminderen (cf. uitwisseling van informatie).

- (b) Operationele werking

De opdrachten van de interne en externe audit beperken zich niet tot de controle van de periodieke verantwoordingsinformatie. Zij worden ook ingezet om specifieke thema's te onderzoeken, met als doel de werking van de Vlaamse overheid te verbeteren. De controleorganen selecteren de onderwerpen voor die thematische audits op grond van een voortdu-

rende opvolging en risicoanalyse van de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. In hun eigen risicoanalyse betrekken zij ook de risicobeheersing door het management (op strategisch, operationeel en procesniveau) en de risicobeoordeling door andere controleorganen. Overleg en samenwerking zijn aangewezen.

Een goed inzicht in de risico's die de realisatie van de beleidsdoelstellingen bedreigen, een inschatting van hun kans en impact, en een beoordeling van de effectiviteit van al door de overheid genomen beheersmaatregelen, laten toe de thematische audits te richten op die beleidsvelden waar de risico's onvoldoende beheerst lijken en waar de meeste verbeteringsmogelijkheden worden verwacht.

Een gedifferentieerde rapportering laat toe elke betrokken partij op de gepaste wijze te informeren.

(c) Uitwisseling van informatie

Bij een getrapte controlestructuur kunnen overlappende controles alleen tot een minimum worden beperkt als de verschillende controleorganen maximaal informatie over hun controlewerkzaamheden uitwisselen. Single audit vereist dat alle controleorganen zoveel mogelijk gebruik maken van voorafgaande controles. Een voorwaarde daarvoor is dat het werk en de rapportering van alle controleorganen, en van de eerstelijnscontrole in het bijzonder, van goede kwaliteit is.

De professionele standaarden van zowel IIA, IFAC als INTOSAI bepalen dat een auditorgaan de controleresultaten van derden alleen mag gebruiken als het voldoende informatie heeft verzameld over de normen die deze derden bij hun controle hebben toegepast, de reikwijdte en de diepgang van de controle en de resultaten ervan. Altijd moet het mogelijk zijn de kwaliteit van de voorgaande controles te toetsen en aan te vullen met eigen testen.

Duidelijke, voorafgaandelijke afspraken over de inhoud van de controle en het toe te passen normenkader (cf. internationale standaarden) – al dan niet formeel vastgelegd in regelgeving of protocols – dragen ertoe bij dat deze kwaliteitsbewaking en informatie-uitwisseling tussen controleorganen vlotter kan verlopen.

Een doorgedreven standaardisering van de audit (bv. door middel van attestatie) biedt de beste mogelijkheden om de controledruk te verminderen:

- Als de controleorganen geen standaardisering van de aanpak afspreken, maar wel instemmen met een uitwisseling van informatie, moet elk controleorgaan dat van de controleresultaten van een ander controleorgaan gebruik wil maken, elk individueel onderzoek grondig analyseren om te weten aan welke normen is getoetst en op welke manier het onderzoek is gevoerd.
- Bij een doorgedreven standaardisering weet elk controleorgaan op voorhand aan welke normen werd getoetst en op welke manier het onderzoek is gevoerd. Dat zorgt ervoor dat een controleorgaan dat

gebruik wil maken van voorafgaande controles, veel minder tijd moet investeren in de analyse van de onderzoeken zelf, maar de controleresultaten toch kan gebruiken.

- *Internationale standaarden*

Het gebruik van internationaal aanvaarde standaarden zorgt voor een hogere externe geloofwaardigheid dan het gebruik van normen die de Vlaamse overheid zelf heeft ontwikkeld. Het biedt de Vlaamse overheid ook benchmarkmogelijkheden ten opzichte van andere, vergelijkbare overheden die van diezelfde normen gebruik maken.

Om die reden is het aangewezen dat de Vlaamse overheid zich bij de uitwerking van haar eigen controlekader binnen de mogelijkheden van de bestaande regelgeving zoveel mogelijk ent op die internationale normen:

- Inzake boekhouding en rapportering: ESR95 (verplichting), IFRS (international financial reporting standards), IPSAS (international public sector accounting standards), ...
- Inzake audit: IIA (normen voor interne audit), IFAC-ISA (international standards for auditing), INTOSAI (normen voor rekenkamers), ...

Parallel hiermee kan de Vlaamse overheid de nodige initiatieven ontwikkelen om de regelgeving zoveel mogelijk in overeenstemming te brengen met de internationale normen.

Doelstelling

Tot een duidelijke afbakening van de opdrachten van de verschillende controleorganen en tot een transparante regeling inzake kwaliteitsbewaking en informatie-uitwisseling komen.

Acties

- Een inventaris van de controleopdrachten van de verschillende controleactoren opstellen (cf. controlematrix), een taakverdeling afspreken, en een voorstel formuleren om de regelgeving in die zin aan te passen.
- Een kwaliteitsborging voor de financiële verantwoordingen van agentschappen en departementen organiseren (cf. comptabiliteitsdecreet).
- De auditprioriteiten plannen op basis van een risicoanalyse.
- De planning van controleorganen uitwisselen en onderzoeksresultaten communiceren (rapporten).
- De geauditeerden informeren over de resultaten van de risicoanalyses en auditplanning op niveau managementscomité, beleidsraad, instelling, ...

- De resultaten en methodes van risicoanalyse van de controleorganen uitwisselen (gemeenschappelijke databank). Op termijn kan dat leiden naar een gezamenlijke risicoanalyse.
- Het gebruik van algemeen aanvaarde en gekende normen en standaarden die het nazicht en gebruik van voorafgaande controles gemakkelijker maken.

4.6 Minister en regering rapporteren rechtstreeks aan parlement

Stelling

De Vlaamse Regering en haar ministers leggen rechtstreeks verantwoording af aan het Vlaams parlement.

Toelichting

De uitvoerende macht, i.e. de regering en haar ministers, informeert het Vlaams Parlement op regelmatige basis (minstens jaarlijks) over de wijze waarop zij hun beleid hebben uitgevoerd. Zij leggen verantwoording af over de ingezette middelen, de geleverde prestaties en de behaalde beleidseffecten en vergelijken die resultaten met de doelstellingen die de beleidsnota's en de begroting vooropstelden. Die informatie, geaggregeerd op het niveau van het beleidsdomein of van de hele Vlaamse overheid, steunt grotendeels op de verantwoordingsinformatie die de individuele entiteiten van de Vlaamse overheid (departementen, intern en extern verzelfstandigde agentschappen, ...) aan hun minister hebben verstrekt.

De regelgeving legt de vorm en de inhoud van de periodieke rapportering op gepaste wijze vast. Die grotere eenvormigheid stelt de leden van het parlement in staat de rapporten sneller en beter te analyseren, te vergelijken en te interpreteren. Daarbuiten blijven de parlementsleden beschikken over alle bestaande middelen om hun controletaak op de meest uitgebreide wijze uit te voeren.

Doelstelling

Een voorstel uitwerken over de wijze waarop de regering en haar ministers het Vlaams Parlement informeren.

Acties

- De behoeften van het parlement analyseren (cf. bevraging door het Rekenhof).
- De voorwaarden tot goede rapportering scheppen, in het bijzonder de opvolging en monitoring door de uitvoerende macht adequaat organiseren (zie de vaststellingen in het onderzoek naar de be-

heersovereenkomsten in het Boek van het Rekenhof 2001: onvolgende opvolging en evaluatie van de (uitvoering van de) overeenkomsten).

- De kalender, de vorm en de inhoud van de rapportering aan het parlement met regelgeving bepalen.

4.7 Controle door het Rekenhof

Stelling

Het Rekenhof maakt zoveel mogelijk gebruik van de resultaten van voorafgaande controles.

Toelichting

Het Rekenhof, de laatste schakel in de controleketen, voert een externe controle uit op de verantwoording die de regering of minister verstrekken aan het parlement.

(a) Steunen op voorafgaande controles

De regering geeft geaggregeerde informatie over de volledige Vlaamse overheid, terwijl de ministers geaggregeerde informatie geven over de beleidsdomeinen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Hun informatie is in belangrijke mate gebaseerd op informatie die zij krijgen van de departementen, agentschappen en andere entiteiten die in hun beleidsdomeinen actief zijn. Aan de controle door het Rekenhof gaan heel wat controles vooraf. Het Rekenhof wil zich zoveel mogelijk baseren op die voorafgaande controles, maar moet dan wel altijd over de mogelijkheid beschikken te toetsen of die voorafgaande controles correct verlopen zijn en tot goede conclusies hebben geleid.

Waar nodig, dient het Rekenhof die voorafgaande controles met eigen onderzoek aan te vullen. Dat betekent niet dat het Rekenhof alle lacunes of onvolkomenheden in de voorafgaande controles moet verhelpen (bv. ontbrekende controles). Het zal wel aanbevelingen van structurele aard formuleren om de problemen weg te werken.

Om zijn controleopdracht voor het parlement zo efficiënt en effectief mogelijk in te vullen, is het noodzakelijk dat het Rekenhof:

- toegang heeft tot alle (verantwoordings)informatie en onderzoeksverslagen;
- de mogelijkheid krijgt de onderzoeksresultaten van andere controleorganen te reviewen (o.m. middels inzage in de werkpapieren) en aan te vullen met bijkomend eigen onderzoek;
- de resultaten van de onderzoeken van andere controleorganen en zijn oordeel erover kan opnemen in zijn rapportering aan het parlement;

- daarbuiten ook eigen audits kan uitvoeren.

De regels voor het gebruik van de onderzoeksresultaten van andere (controle)organen worden bij voorkeur geregeld in de regelgeving. Voorlopige afspraken kunnen vastgelegd worden in een afsprakennota.

(b) Rapportering

Het Rekenhof onderzoekt of er voldoende garanties zijn dat de verantwoording aan het parlement correct en adequaat is en rapporteert zijn opmerkingen aan het parlement. Het formuleert (structurele) aanbevelingen om tekortkomingen te verhelpen. Het Rekenhof neemt in zijn rapportering niet meer de individuele rekeningen op.

(c) Vertrouwelijke informatie

Single audit vereist samenwerking en informatie-uitwisseling met andere controleorganen. Een noodzakelijke voorwaarde voor een goede samenwerking is dat alle partijen waarborgen dat zij vertrouwelijk omgaan met deze informatie. Van andere controleorganen verkregen informatie kan alleen worden aangewend in het kader van de uitvoering van de eigen opdracht.

Het Rekenhof rapporteert zijn auditresultaten aan het parlement, dat de nodige informatie moet krijgen om zijn controle ten aanzien van de regering te kunnen uitvoeren. Dat houdt in dat het Rekenhof bepaalde relevante opmerkingen, die ook door andere actoren zijn onderzocht (IAVA, bedrijfsrevisor, ...), aan het parlement moet kunnen meedelen, zowel in het kader van een thematisch onderzoek als in het kader van een controle van de jaarlijkse verantwoording.

Er moet dan ook worden gezocht naar een gepast evenwicht tussen transparantie en vertrouwelijkheid. Daarover zijn duidelijke afspraken nodig met het Vlaams Parlement.

Doelstelling

Voorstellen formuleren om de samenwerking tussen het Rekenhof en andere controleorganen in het kader van single audit te verbeteren zonder de informatiestroom aan het parlement in het gedrang te brengen.

Acties

- Afspraken maken en waar nodig oplossingen uitwerken die het Rekenhof toelaten gebruik te maken van de controlebevindingen van de andere controleactoren in zijn verslaggeving aan het parlement, bijvoorbeeld aangaande inzage in de werkpapieren van de bedrijfsrevisoren (zoals in Nederland).
- Periodiek overleg tussen de controleorganen organiseren.

druk	Albe De Coker
adres	Rekenhof Regentschapsstraat 2 B-1000 Brussel
tel	02-551 81 11
fax	02-551 86 22
website	www.rekenhof.be

