

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



stuk **226** (2009-2010) – Nr. 1
ingediend op 4 november 2009 (2009-2010)

Gedachtewisseling

over het verslag van het Rekenhof over de
rondetafelconferentie van controleactoren en
gecontroleerden in de Vlaamse Gemeenschap

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door mevrouw Griet Smaers

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Eric Van Rompuy.

Vaste leden:

de heer Ward Kennes, mevrouw Griet Smaers, de heren Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;
de heren Felix Strackx, Erik Tack, Christian Verougstraete;
de heren Sven Gatz, Dirk Van Mechelen;
de heren John Crombez, Peter Vanvelthoven;
de heren Jan Peumans, Kris Van Dijck;
de heer Lode Vereeck;
de heer Filip Watteuw.

Plaatsvervangers:

de heren Ludwig Caluwé, Dirk de Kort, Jan Durnez, Johan Sauwens;
de heer Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers, de heer Wim Wienen;
de heren Marino Keulen, Sas van Rouveroi;
de heren Bart Martens, Bart Van Malderen;
de heren Marc Hendrickx, Wilfried Vandaele;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Bart Caron.

Stukken in het dossier:

37-B (2008-2009) – Nr. 1: Verslag van het Rekenhof

INHOUD

I. Toelichting door de heer Jan Debucquoy, raadsheer.....	4
II. Bespreking	7
1. Tussenkost van de heer Jan Peumans.....	7
2. Tussenkost van de heer Koen Van den Heuvel.....	8
3. Tussenkost van de heer Sas van Rouveroij.....	8
4. Replik van de heer Jan Debucquoy	8
5. Besluit	9

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting heeft op dinsdag 6 oktober 2009 het verslag van het Rekenhof over de rondetafelconferentie van controleactoren en gecontroleerden in de Vlaamse Gemeenschap (*Parl. St. Vl. Parl.* 2008-09, nr. 37-B/1) besproken.

Namens het Rekenhof werd een toelichting verstrekt door de heer Jan Debucquoy, raadsheer bij het Rekenhof.

I. TOELICHTING DOOR DE HEER JAN DEBUCQUOY, RAADSHEER

De heer *Jan Debucquoy* stelt dat de aanleiding tot de rondetafelconferentie van controleactoren en gecontroleerden in de Vlaamse Gemeenschap, de vaststelling was dat er binnen de Vlaamse Gemeenschap heel wat verschillende controleactoren actief zijn. De spreker verwijst dienaangaande ook naar eerdere besprekingen in de Subcommissie voor Financiën en Begroting (*Parl. St. Vl. Parl.* 2008-09, nr. 2226/1).

Controleactoren

De klassieke instellingen die men overal vindt zijn:

- de inspectie Financiën;
- het Rekenhof;
- regeringscommissarissen;
- bij sommige grote Vlaamse openbare instellingen (VOI's) ook bedrijfsrevisoren.

Sinds Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) zijn er ook nieuwe instanties bijgekomen, zoals de Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) en de grote VOI's die zelf hun eigen interne auditdienst opgericht hebben. Ondertussen werd ook het Agentschap Centrale Accounting opgericht. Er is dus een veelheid aan controleactoren die allemaal los van elkaar werken, ieder met hun eigen finaliteit en taakomschrijving met elk een eigen doelgroep waaraan wordt gerapporteerd.

Nadelen

Deze grote hoop aan controle-instanties heeft nadelen, zoals overlappingen van controles, dubbel werk, toename van controledruk bij de gecontroleerden, vaak met eigen verschillende en dus inconsistente aanbevelingen, hetgeen het allemaal erg moeilijk maakt voor de gecontroleerden. Ondanks het grote aantal controleactoren, is de uitbouw van de interne controle onvoldoende.

Er is daarom dan ook nood aan samenwerking tussen de controleactoren. Om die reden is er het initiatief genomen tot een rondetafelconferentie van controleactoren en gecontroleerden in de Vlaamse Gemeenschap ten einde te komen tot meer efficiëntie en effectiviteit van de controles binnen de Vlaamse Gemeenschap. Het was de eerste keer dat dergelijk structureel overleg door middel van een rondetafelconferentie tussen alle controleactoren werd georganiseerd. Het was ook de allereerste keer dat er een dialoog was tussen de controleactoren en de gecontroleerden.

Plan van aanpak rondetafelconferentie

Het plan van aanpak was te pogen om op korte termijn tot een betere uitwisseling van informatie te komen, om zodoende ook dubbele controles te vermijden; op middellange termijn een concept van 'single audit' uit te werken die rekening houdt met de eigenheid van de Vlaamse Gemeenschap; en op lange termijn werk maken van de verdere uitbouw van interne controle en een gemeenschappelijk normenkader inzake interne controle uit te werken, zodat alle controleactoren eenzelfde visie en standpunt hebben over interne controle en er dus geen tegenstrijdige en inconsistente aanbevelingen meer zouden zijn.

Nadien is er door het Rekenhof ook overleg gepleegd met het Vlaams Parlement. Uit de werkzaamheden bleek dat er verschillende knelpunten zijn die de samenwerking tussen de verschillende controleactoren bemoeilijken.

Informatie-uitwisseling dankzij afsprakennota's

Op korte termijn zijn er initiatieven genomen om te komen tot een betere informatie-uitwisseling tussen de controleactoren waarmee de grootste overlappingsen zijn.

Er zijn overlappingsen tussen het Rekenhof en IAVA, die beide belast zijn met het voeren van audits. Tussen het Rekenhof en IAVA werden afspraken gemaakt voor een betere uitwisseling van informatie, controleplanning, methodologieën, uitwisseling van rapporten. Dit betekent een win-winsituatie voor alle betrokken partijen.

Er zijn ook overlappingsen tussen IAVA en de gedecentraliseerde auditdiensten bij de grote VOI's. Het feit dat de grote VOI's elk een eigen interne auditdienst hebben, gaf in het begin aanleiding tot problemen en conflicten. Ondertussen heeft de Vlaamse Regering een holdingmodel inzake samenwerking met IAVA en de gedecentraliseerde auditdiensten en werden er de nodige afspraken gemaakt.

Er zijn ook overlappingsen tussen het Rekenhof en de bedrijfsrevisoren inzake financiële audit, dus de controle van de rekeningen. Er is evenwel nog geen akkoord met het Instituut van de Bedrijfsrevisoren (IBR), omwille van het wettelijk bezwaar van het beroepsgeheim, dat slechts opgelost kan worden door middel van een wettelijk initiatief.

Toepassing single audit

Op middellange termijn is het de bedoeling om een concept van single audit uit te werken in samenspraak met alle controleactoren (conceptnota single audit – met zeven principes – als bijlage bij het verslag van het Rekenhof, p. 17 e.v.). De bedoeling is om daar in de toekomst werk van te maken. De heer Debucquoy hoopt dat de single audit verankerd zal worden in het (herwerkte) Comptabiliteitsdecreet of Rekendecreet.

In de single-auditwerkgroep werd tevens een inventaris opgemaakt van alle controletaken van alle controleactoren en per instelling bekeken waar er overlappingsen en lacunes zijn. De bedoeling is om systematisch oplossingen te vinden.

Uitbouw interne controle

Op lange termijn was het oorspronkelijk de bedoeling om werk te maken van een versterking en uitbouw van de interne controle binnen de Vlaamse Gemeenschap. Ondertussen werd er echter ook een parallel initiatief opgestart door de Vlaamse Regering met een werkgroep 'Verfijning leidraad interne controle', waarin ook alle controleactoren betrokken werden, en dus ook het Rekenhof. Om dubbel werk en aanbevelingen te voorkomen, bleef het initiatief ter zake bij deze werkgroep liggen. Deze werkgroep heeft degelijk werk geleverd. Op basis van de resultaten van deze werkgroep heeft de Vlaamse Regering beslist dat elke VOI en agentschap tegen 2010 een gedocumenteerd systeem van interne controle/organisatieontwikkeling moet hebben en dat aan IAVA gevraagd wordt om een maturiteitstest te doen en dus de voortgang ervan te kunnen meten en opvolgen.

De werkgroep interne controle heeft ook gezorgd voor bijkomende instrumenten: documentatie op punt stellen, website, opstellen van een evaluatioerooster, bijkomende modules inzake risicobeheersing en procesmanagement.

Informatiebehoeften Vlaams Parlement

Tijdens de werkzaamheden van de rondetafelconferentie kwam er vanuit de gecontroleerde instanties duidelijk een vraag naar de informatiebehoeften van de Vlaamse Regering en van het Vlaams Parlement. De Vlaamse administratie wordt namelijk overstelpt met vragen naar rapporten en informatie. De rapporteringsdruk wordt steeds groter.

Het Rekenhof polste naar de specifieke informatiebehoeften bij het Vlaams Parlement; MOVI (Netwerk voor managementvaardigheden in de openbare Vlaamse instellingen) en het CAG (college van ambtenaren-generaal) gingen polsen bij de Vlaamse Regering.

In 2007 is dit dan ook aangekaart bij het Vlaams Parlement. Dit is behandeld in de schoot van de toenmalige Subcommissie voor Financiën en Begroting op 15 maart 2007, 21 juni 2007, 21 februari 2008 en 19 maart 2009 (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2226/1*). Het Rekenhof heeft ook een advies verstrekt en een enquête gehouden tot verbetering van de informatieverstrekking van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement.

De conclusie van het Vlaams Parlement was dat het het meest prioritair is om door de Vlaamse Regering beter geïnformeerd te worden over de pps (publiek-private samenwerking)-projecten. De heer Debucquoy verwijst naar de besprekingen in de toenmalige Subcommissie voor Financiën en Begroting (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nrs. 37-A/2 en 50/2*). Een andere prioriteit waarachter de commissie zich unaniem schaarde, is dat volgens het advies van het Rekenhof aan het Vlaams Parlement de begrotingsrapportering door de Vlaamse Regering moet worden geoptimaliseerd en effectiever gemaakt (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 40/2*).

Beroepsgeheim

De spreker overloopt nog de knelpunten. Eerst en vooral is er het beroepsgeheim van de bedrijfsrevisoren. Om dubbelcontroles te vermijden zou het Rekenhof inzage moeten kunnen krijgen in de dossiers van de bedrijfsrevisoren. Hiervoor is er echter een wetswijziging nodig (die zou voorzien in een uitzondering op het beroepsgeheim voor het Rekenhof). In de buurlanden zijn er daartoe recent initiatieven genomen.

Vertrouwelijkheid van de informatie

Een ander knelpunt is de vertrouwelijkheid van de informatie. Iedere controleactor is weliswaar bereid om informatie uit te wisselen met andere controleactoren op wederzijdse basis, maar er wordt verwacht dat op vertrouwelijke wijze wordt omgegaan met de ontvangen informatie. Anderzijds heeft een controleactor ook een signaalfunctie ten overstaan van de Vlaamse Regering respectievelijk het Vlaams Parlement. Dit schept een spanningsveld tussen de signaalfunctie annex transparantie enerzijds en de vertrouwelijkheid anderzijds.

Regeringscommissarissen

De rondetafelconferentie had ook graag de regeringscommissarissen betrokken in de besprekingen, maar het probleem is dat er geen unieke instantie/gesprekspartner is die alle regeringscommissarissen vertegenwoordigt. Elke regeringscommissaris vult de functie volledig zelf in, waardoor er weinig of geen uniformiteit is.

Inspectie van Financiën

Verder was er ook meer inbreng verwacht vanwege de Inspectie van Financiën, die echter dikwijls afwezig was op de vergaderingen, hetgeen te betreuren valt gezien haar expertise.

Comptabiliteitsdecreet

Verder probleem is dat het Comptabiliteitsdecreet nog altijd niet in werking is getreden. Dit decreet biedt een duidelijk referentiekader voor de controleactor. Het is immers moeilijk werken zonder een duidelijk zicht op het kader waarbinnen de controles gevoerd kunnen worden.

Reacties

Het rapport van het Rekenhof werd ook voorgelegd aan de Vlaamse minister bevoegd voor financiën en begroting. Deze gaat akkoord met het principe van de single audit. Het principe werd ook opgenomen in het Vlaamse regeerakkoord. De minister verklaarde dat bij de herziening van het Comptabiliteitsdecreet daar dan ook de nodige aandacht aan zal besteed worden.

In reactie op het rapport van de rondetafelconferentie, hebben het Auditcomité en het college van ambtenaren-generaal aan het Rekenhof gevraagd om de werkzaamheden van de rondetafelconferentie voort te zetten en de conceptnota verder uit te werken en concrete acties op het getouw te zetten.

Besluit

De bedoeling is dan ook te komen tot een efficiëntere controle, meer kwaliteitscontrole en (dus) een betere rapportering aan het Vlaams Parlement en een betere afdekking van de controlerisico's.

II. BESPREKING

1. Tussenkoms van de heer Jan Peumans

De heer *Jan Peumans* brengt de controletaak van het parlement in herinnering. De rondetafelconferentie van het Rekenhof moet zeker en vast een vervolg krijgen.

De werking van een aantal van de opgesomde instanties heeft betrekking op de regering. Het commissielid wijst erop dat verschillende instanties worden aangestuurd door de regering, zoals (onder meer) de regeringscommissarissen, het Agentschap Centrale Accounting, IAVA. De Inspectie Financiën wordt weliswaar niet aangestuurd door de regering, maar werkt eveneens in functie van de uitvoerende macht. De bedrijfsrevisoren zijn dan weer een externe instantie die betrokken wordt bij de controle van de rekeningen. Het Rekenhof daarentegen is een instrument van het parlement.

Het Rekenhof moet zijn eigenheid bewaren als instrument van het Vlaams Parlement. De heer Peumans pleit er daarom dan ook sterk voor dat de eigenheid van het Rekenhof bewaard blijft. Het Rekenhof wordt niet aangestuurd door de regering, hetgeen een fundamenteel element is in de hele problematiek.

Een groot deel van de opmerkingen in het voorgelegde rapport heeft betrekking op de regering. Daarom moet men nagaan op welke wijze dit naar de Vlaamse Regering kan vertaald worden. Aan dit dossier moet dus een vervolg gegeven worden.

De belangrijkste lacunes op het vlak van controle doen zich volgens de studie van het Rekenhof voor bij de door of mede door de Vlaamse Regering opgerichte vzw's, waar soms aanzienlijke bedragen vanuit de begroting rechtstreeks dan wel onrechtstreeks naar toe vloeien. Er zijn blijkbaar instellingen waar het Rekenhof geen controle uitoefent of toch niet regelmatig en waarvoor rapportering ontbreekt. Er zijn toch vzw's waarvan het parlement beter en meer inzicht moet krijgen in de aanwending van hun middelen.

De werkgroep was zich bewust van de gebreken van de opgestelde controlematrix, voornamelijk vanwege de algemeenheid ervan. Het is trouwens opmerkelijk dat de Vlaamse overheid zelf niet weet welke controleorganen er eigenlijk allemaal zijn. Daarnaast wordt verwezen naar het feit dat de regeringscommissarissen elk een eigen, verschillende invulling aan hun job geven. Ook dit is dus een vraag aan de Vlaamse Regering naar wat het profiel is van regeringscommissarissen.

Wat betreft de vertrouwelijkheid van gegevens, herinnert de heer Peumans er aan dat het parlement uiteindelijk toch de gevraagde auditverslagen heeft gekregen van de Vlaamse Regering.

De heer Peumans concludeert dat er dan ook een vervolg moet komen op de voorgelegde studie. De spreker ziet dan ook geen reden waarom het Vlaams Parlement de audits die door IAVA worden gemaakt, niet zou kunnen of mogen raadplegen. Dit heeft immers betrekking op het controlerecht van het parlement en niet met de openbaarheid van

bestuur. Beide elementen worden al te vaak door elkaar gehaald. De heer Peumans dringt daarom ook aan op een verdere opvolging van dit dossier.

2. Tussenkost van de heer Koen Van den Heuvel

De heer *Koen Van den Heuvel* vraagt zich af wat IAVA nu al doet ten aanzien van vzw's of investeringsmaatschappijen, die zijn opgericht door de Vlaamse Regering, zoals bijvoorbeeld de PMV (Participatiemaatschappij Vlaanderen). Hoe worden die gecontroleerd?

3. Tussenkost van de heer Sas van Rouveroij

De heer *Sas van Rouveroij* houdt een pleidooi om in alle geval de eigenheid van het Rekenhof te behouden (en niet te laten besmetten). Met betrekking tot het feit dat zelfs de Vlaamse overheid niet weet hoeveel controleorganen er allemaal zijn, maakt de spreker zich de bedenking dat als men al geen zicht heeft op het aantal boswachters, hoe het zicht dan is op het aantal stropers.

4. Repliek van de heer Jan Debucquoy

De heer *Jan Debucquoy* deelt de bezorgdheid van de heer Peumans over de rol en de autonomie van het Rekenhof, in zijn keuze van de onderzoeksthema's. De keuze van thema's gebeurt door het Rekenhof op basis van een risicoanalyse. Het is evident dat het Rekenhof voor haar activiteiten die betrekking hebben op de Vlaamse Gemeenschap alleen verantwoording verschuldigd is aan het Vlaams Parlement: het Rekenhof blijft een instantie en instrument van het (Vlaams) Parlement. Hij hoopt op een betere samenwerking tussen het Rekenhof en het Vlaams Parlement. Er zal gewaakt worden over het eigen specifieke karakter van het Rekenhof. Het is dan ook zeker niet de bedoeling in het single-audit-concept van het Rekenhof om de controles te laten afhangen van de andere controleactoren en/of van de Vlaamse Regering. Het Rekenhof wil wel dubbele controles vermijden. Iedere auditopdracht van de Vlaamse Regering wordt dan ook systematisch geweigerd. Alleen het Vlaams Parlement kan opdrachten geven.

Wat betreft de vzw's, stelt de heer Debucquoy dat Beter Bestuurlijk Beleid (BBB) bedoeld was als rationalisering van de rechtsvormen van Vlaamse openbare rechtspersonen in de Vlaamse Gemeenschap. Integendeel heeft BBB geleid tot een inflatie van bijkomende rechtsvormen. De 'oude' VOI's bestaan nog, en daarnaast in het kader van BBB zijn er extern verzelfstandigde agentschappen (EVA) en intern verzelfstandigde agentschappen (IVA) met of zonder rechtspersoonlijkheid bijgekomen. Daarnaast verkeren veel instellingen in de 'grijze zone', die niet (volledig) passen in het kader van BBB, zoals vzw's en nv's van publiekrecht. Er bestaat een indrukwekkende lijst van een 300 rechtspersonen binnen de Vlaamse Gemeenschap waarvoor er geen duidelijke oplossing is omdat ze niet (volledig) passen in het kader van het BBB. Het is net bij deze vzw's dat het Rekenhof zich telkens de vraag moet stellen of het Rekenhof bevoegd is of niet om ze te controleren. In het Comptabiliteitsdecreet is de bepaling opgenomen dat het het Rekenhof gemakkelijker maakt door middel van criteria die bepalen of de vzw al dan niet onder de bevoegdheid van het Rekenhof valt. Recent was er bijvoorbeeld een discussie of het Rekenhof al dan niet bevoegd is voor de vzw Vlaamse Opera of het Museum voor Hedendaagse Kunst van Antwerpen, deSingel, Lukas Art Of Flanders. Dit geeft aanleiding tot heel wat discussies. Het Comptabiliteitsdecreet biedt daarvoor een oplossing maar is echter niet geïmplementeerd. Ook de bevoegdheid van IAVA ten opzichte van de vzw's moet uitgeklaard worden. Daarom blijft de vraag open of het Rekenhof dan al dan niet bevoegd is ten aanzien van welke vzw's.

Het is ook voor het Rekenhof onduidelijk hoeveel regeringscommissarissen er actief zijn binnen de Vlaamse Gemeenschap. Men moet dit echter per decreet, wet of besluit natrekken. Sommige regeringscommissarissen vervullen hun taak voltijds, sommige een paar uur per week. Ook het statuut is enorm verschillend.

Er ontbreekt één centraal register binnen de Vlaamse Gemeenschap. Het zou wenselijk zijn dat er binnen de Vlaamse Gemeenschap één instantie zou zijn die zicht heeft op alle rechtsvormen in de Vlaamse Gemeenschap en welke controleactoren er actief zijn.

Wat betreft vertrouwelijkheid van de gegevens, verwacht het Rekenhof vanwege het Vlaams Parlement meer duidelijkheid.

5. Besluit

De heer *Eric Van Rompuy*, *voorzitter*, besluit dat dit dossier inderdaad moet opgevolgd worden en dat het verslag van het Rekenhof de nodige elementen biedt om die opvolging beter te structureren.

De voorzitter,

Eric VAN ROMPUY

De verslaggever,

Griet SMAERS