



Vlaams
Parlement

stuk **2321** (2013-2014) – Nr. 1
ingediend op 17 december 2013 (2013-2014)

Gedachtewisseling

over de werking van het Agentschap Interne Audit
van de Vlaamse Administratie (IAVA)

Verslag

namens de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting
uitgebracht door de mevrouw Joke Quintens

*Samenstelling van de commissie:**Voorzitter: de heer Eric Van Rompuy.**Vaste leden:*

de heer Dirk de Kort, mevrouw Griet Smaers, de heren Koen Van den Heuvel, Eric Van Rompuy;
de heren Felix Strackx, Erik Tack, Christian Verougstraete;
de heren Bart Tommelein, Dirk Van Mechelen;
mevrouw Joke Quintens, de heer Bart Van Malderen;
de heren Piet De Bruyn, Matthias Diependaele;
de heer Lode Vereeck;
mevrouw Elisabeth Meuleman.

Plaatsvervangers:

de heren Jan Durnez, Ward Kennes, Johan Sauwens, Peter Van Rompuy;
de heer Joris Van Hauthem, mevrouw Linda Vissers, de heer Wim Wienen;
de heren Marino Keulen, Sas van Rouveroi;
de heer Patrick Janssens, mevrouw Güler Turan;
de heren Marc Hendrickx, Jan Peumans;
de heer Ivan Sabbe;
de heer Bart Caron.

INHOUD

1. Toelichting door de heer Eddy Guilliams	4
2. Bespreking	9
Gebruikte afkortingen	15
Bijlage: zie dossierpagina op www.vlaamsparlement.be	

De Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting hield op haar vergadering van 22 oktober 2013 een gedachtewisseling met de heer Eddy Guilliams, administrateur-generaal van het Agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) over de werking van het agentschap. Deze gedachtewisseling kwam er naar aanleiding van het Jaarverslag 2012 van het Auditcomité en het Agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie en een vraag om uitleg die hierover in de commissie aan minister-president Kris Peeters werd gesteld (*Hand. Vl.Parl. 2013-14, nr. C5-FIN1*).

Het jaarverslag is te vinden op de [dossierpagina](#) op www.vlaamsparlement.be.

1. Toelichting door de heer Eddy Guilliams

De heer *Eddy Guilliams*, administrateur-generaal, licht de essentie van het concept IAVA toe. Het is niet louter een agentschap maar een verhaal van audit en organisatiebeheersing. Bovendien toont het aan hoe met een beperkte kwaliteitsvolle ploeg een maximum aan impact genereerd kan worden.

De toelichting richt zich achtereenvolgens op oprichting, spanningsvelden en uitdagingen: hoe probeert men daarop een antwoord te bieden en slaagt men daarin.

In 1999 is het traject van oprichting van Interne Audit ingezet om in 2001 effectief van start te gaan. In het kader van BBB werd het een agentschap sui generis in 2006. Vanaf 1 januari 2014 wordt het (mits uitbreiding van personeel en middelen) ook bevoegd voor de audit bij de lokale besturen – gemeenten, OCMW's, provincies – en verzelfstandigde agentschappen, of in totaal een 800-tal entiteiten. Het oprichtingsbesluit is recent definitief door de Vlaamse Regering goedgekeurd.

De bevoegdheden van IAVA zitten vervat in artikel 33, en vooral in artikel 34, van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid. Een agentschap sui generis opereert volkomen onafhankelijk. Geen enkele minister is bevoegd om het agentschap iets op te leggen. Het wordt aangestuurd door een auditcomité, waaraan het ook rapporteert. Dat auditcomité bestaat voor de meerderheid uit onafhankelijke leden, inclusief de voorzitter. In tegenstelling tot andere leidend ambtenaren, wordt de heer Guilliams niet door een minister beoordeeld, maar door het auditcomité, dat ook zijn opvolger zal aanstellen. De beheersovereenkomst wordt afgesloten met het auditcomité, dat als tussenactor geldt. Met ingang van de uitbreiding van de bevoegdheden met de lokale audit, wordt het bestaande auditcomité van negen mensen opgedeeld in twee nieuwe auditcomités, respectievelijk verantwoordelijk voor lokale besturen en Vlaamse administratie, met elk zeven leden, steeds met een meerderheid van onafhankelijken. Die stammen uit de bedrijfs- en academische wereld en hebben er hun strepen verdiend, in banken, als bedrijfsrevisor, CFO enzovoort.

Wat doet het auditcomité? Het bewaakt de efficiëntie en de effectiviteit van het auditproces, volgt het systeem van interne controle binnen het geheel van de Vlaamse administratie mee op, en kaart algemene problematieken bij de Vlaamse Regering aan.

Wat zijn de uitdagingen? Het werkterrein is vrij heterogeen en uitgebreid, net als het ruime takenpakket. Vanwege de stakeholders zijn er uiteenlopende verwachtingen. Met een beperkte ploeg moet het agentschap een aantal normen met elkaar proberen te verzoenen.

Het werkterrein beslaat 13 beleidsdomeinen en 67 entiteiten, met departementen, IVA's en EVA's enzovoort. De bevoegdheid over de VRT is ingeschreven, niet in het kaderdecreet, maar in het Mediadecreet zelf.

Van het agentschap worden verwacht: operationele en/of organisatieaudits, financiële audits, compliance audits, ICT-audits als deel van de operationele audit en ad-hoc opdrachten die door ministers of leidend ambtenaren kunnen aangevraagd worden. Op basis van een aantal criteria, die in overleg met het auditcomité werden bepaald, beslist de leidend ambtenaar of op dergelijke vraag wordt ingegaan.

IAVA biedt tevens ondersteuning aan management inzake risicomanagement en geeft advies.

Ook forensische opdrachten behoren tot het takenpakket, met name administratieve audits. IAVA heeft naar aanleiding van de afschaffing van het Hoog Comité van Toezicht als enige overheidsinstelling in België deze bevoegdheid gekregen. Het behelst fraudeonderzoeken en dergelijke.

Waar zitten de spanningsvelden? Enerzijds zijn er vanwege de geauditeerde, het directe lijnmanagement, verwachtingen, en anderzijds ook vanwege het auditcomité, meer globaal rond het zicht op de toestand van het interne controlesysteem binnen de Vlaamse administratie. Ook de Vlaamse Regering koestert nog andere verwachtingen, in de zin van meer beleidsmatige en structurele aanbevelingen die globaal relevant kunnen zijn. Tot slot heeft ook het parlement als exponent van de burger, het recht om te weten wat er met het belastinggeld gebeurt.

Inzake het normenkader is er een spanningsveld omdat er gewerkt wordt met de deontologische code van het worldwide IIA, Institute of Internal Auditors, de eigen code die een vertaling is van de generieke code van de Vlaamse administratie, de normen van het IIA die als referentiekader gelden, en het principe 3 van de ethische code van het IIA, dat de vertrouwelijkheid van informatie impliceert. Dit alles moet verzoend worden met het principe van openbaarheid van bestuur.

Om alles rond te krijgen beschikt het IAVA over een kader van 24 personeelsleden. Een beperkt kader dus, aangezien uit theoretische berekeningen blijkt dat er 53 vte's meer nodig zijn. Capaciteitsberekening en planning worden minutieus opgesteld aan de hand van effectief beschikbare dagen. Er wordt een tijdsregistratiesysteem gehanteerd waarmee elke auditor registreert hoeveel tijd er besteed wordt aan elke auditopdracht en andere activiteiten uit de beheersovereenkomst.

Van de beschikbare tijd wordt ongeveer 75 percent voorzien voor reguliere opdrachten, dus alles behalve de forensische opdrachten.

Wat met de oplossingen voor de spanningsvelden? De heer Guillems herinnert in eerste instantie aan de missie: een onafhankelijke, objectieve bekwame partner zijn van het management. De taakstelling spitst zich toe op het beheersen van financiële, wettelijke en organisatorische risico's om uiteindelijk toegevoegde waarde te creëren bij de uitbouw van een efficiënte, effectieve, kwaliteitsvolle en ethische organisatie.

In de prille jaren van het agentschap gebeurden er vooral procesaudits op basis van een risicoanalyse die vooraf al door externen was opgemaakt op grond van de processen binnen de Vlaamse administratie. Elke van de 67 entiteiten heeft een eigen opdracht en eigen doelstellingen, wat generieke audits moeilijk maakt. Er waren zeker bij aanvang nog geen vaste procedures voorhanden. Men is tot het inzicht gekomen dat er met de individuele auditaanpak op procesniveau geen globaal overzicht kon worden bereikt. De inventaris van kernprocessen alleen al besloeg meer dan een paar duizend items. Dat bleek onhaalbaar met de beschikbare capaciteit.

De focus is dan verlegd van procesniveau naar organisatieniveau, dus van operationeel naar strategisch niveau, in een top-downaanpak. Daartoe is een model ontwikkeld dat gekend is onder de naam ‘Leidraad interne controle/organisatiebeheersing’. Het behelst een soort van samensmelting van reeds bestaande en gehanteerde auditmodellen, gecombineerd met beslissingen van de Vlaamse Regering die in algemene zin een impact kunnen hebben op de opdracht van elke entiteit. Doel was een aantal managementprincipes erin samen te vatten.

De letterlijke definitie van organisatiebeheersing is synoniem voor interne controle. Organisatiebeheersing is de wijze waarop de organisatiedoelstellingen worden bepaald, hoe de organisatie zich inricht om ze te behalen op een efficiënte, effectieve, kwaliteitsvolle en ethische manier en hoe ze daarover verantwoording aflegt ten overstaan van de belanghebbenden.

Er zijn tien thema’s. Een entiteit moet in eerste instantie duidelijke doelstellingen hebben, zijn processen beheersen en de risico’s kennen die ermee gepaard gaan. De doelstellingen komen tot stand in overleg met de belanghebbenden. Dat is bovenal het politieke niveau, maar ook het middenveld en dergelijke.

Eenmaal de doelstellingen en belanghebbenden helder zijn omschreven, moet een entiteit zich organiseren om de doelstellingen zo efficiënt, effectief, kwaliteitsvol en integer mogelijk te bereiken. De ondersteunende processen (organisatiestructuur, hrm-beleid, financieel beleid, facilitybeleid, en ICT-beleid) moeten in functie daarvan opgezet zijn.

Centraal zit het thema ‘cultuur’, dat te vaak stiefmoederlijk benaderd wordt, stelt de spreker. De ervaring leert dat hoe beter de bedrijfscultuur, hoe minder interne nota’s, richtlijnen en dies meer nodig zijn om de doelstellingen te bereiken.

Het thema onder de noemer veranderingsmanagement gaat enkel op wanneer een entiteit onderhevig zou zijn aan zeer ingrijpende veranderingen.

Qua monitoring moet elke organisatie beschikken over de juiste instrumenten om de doelstellingen te kunnen opvolgen, er verantwoording over te kunnen afleggen en waar nodig bij te sturen.

De opbouw van de thema’s volgt een cyclus: de plan-, do-, check- en actcyclus. Dit concept zit niet alleen globaal vervat in het model, maar elk thema volgt een gelijklopende cyclus.

De principes van het tien-themasysteem zijn in de leidraad beschreven, samen met de doelstellingen die ervoor zorgen dat men beantwoordt aan het model van een goede organisatie. Dezelfde leidraad vormt het referentiekader voor organisatieaudits. Het kwam tot stand in samenwerking met het Rekenhof en wordt ook daar en bij het IBR als referentiekader voor audits gehanteerd. De entiteiten zelf kunnen de leidraad gebruiken om een zelfevaluatie uit te voeren.

Bij een audit wordt per thema een inschatting gemaakt van het maturiteitsniveau, gescoord op een schaal van nul tot vijf. Nul betekent dat de entiteit voor het bedoelde thema op geen enkel vlak aan de minimumvereisten voor een goede organisatie voldoet. Vijf impliceert dat het maximum aan beheersmaatregelen in voege is. Met score drie is een entiteit al vrij goed georganiseerd.

Eind 2010 - begin 2011 werd op basis van die methodologie elke entiteit van het werktein van IAVA aan een audit onderworpen en werd voor de tien thema’s een maturiteitsinschatting gemaakt. In een beeldvoorstelling wordt weergegeven hoe de diverse entiteiten van de Vlaamse administratie worden afgezet tegen de tien thema’s en de vier elementen:

efficiëntie, effectiviteit, kwaliteit, integriteit. Een aantal entiteiten kleurde in de ‘foto’ al vrij groen, maar er bleek nog werk aan de winkel.

Eind 2011 is alvast een vergelijking gemaakt van de maturiteitsevolutie. Zowel mediaanwaarde als gemiddelde waarde bleken bij de reeds eerder aangedane entiteiten gestegen. De maturiteitsinschatting was een eerste middel om de spanningsvelden aan te pakken. Het werkterrein werd meer uniform benaderd, er is tegelijk aan kennisopbouw gedaan en meteen werden de entiteiten gesensibiliseerd. Van elke entiteit werd door beslissingen van de Vlaamse Regering verwacht dat ze tegen eind 2010 zou beantwoorden aan maturiteitsniveau drie voor elk van de thema’s. Men slaagde erin het management te sensibiliseren en er zijn goede praktijken uitgewisseld.

Ook het spanningsveld inzake de verwachtingen is deels aangepakt. Ten aanzien van het lijnmanagement is de partnerrol maximaal ingevuld. Het auditcomité kreeg een globaal beeld van het niveau van risicobeheersing en het politieke niveau kreeg een aantal beleidsmatige aanbevelingen aangereikt, vooral rond de gedragenheid van het systeem op ambtelijk en politiek vlak. Het parlement kon zich via het jaarverslag bovendien ook een beeld vormen van de algemene toestand van de Vlaamse administratie.

Vervolgens was het zaak om de voortgangsstrategie te bepalen. Het auditcomité oordeelde dat de maturiteitsinschatting een waardevol instrument was gebleken. Men moest nog bekijken hoe de impact van het auditgebeuren gemaximaliseerd kon worden. Voor IAVA besliste het auditcomité enerzijds om te focussen op de efficiëntie van de entiteiten en de integere aanwending van de beschikbare middelen. Anderzijds moest IAVA alle hefboomen aanwenden om een maximale impact te genereren. Die opdracht is vertaald in diverse acties.

De maturiteitsinschatting wordt permanent opgevolgd. De focus ligt op thema-audits en detectieaudits vanwege de verregaande impact. De inspanningen worden optimaal gedomineerd en er wordt tijd vrijgemaakt om het lijnmanagement te sensibiliseren, met name voor risicomanagement. Elke entiteit beschikt over een persoonlijk contactpunt als verbinding met IAVA. Elk jaar opnieuw wordt een ‘foto’ gemaakt in de vorm van een synthese die als beleidsgericht rapport beschouwd mag worden. Met betrekking tot de hefboomen is de single audit een concept dat stapsgewijs verder geconcretiseerd wordt.

Hoe wordt de ‘foto’ geactualiseerd? Aan elke minister wordt voor alle entiteiten die tot zijn of haar bevoegdheid behoren op het einde van elk jaar een synthese, in de vorm van de bewuste ‘kleurenfoto’, afgeleverd waaruit moet blijken hoe het gesteld is met de respectievelijke entiteiten.

Voorts is het rapport opgebouwd uit drie stukken. Het eerste is toegespitst op de opvolging van de maturiteitsinschatting. Hoe is de entiteit daarmee bezig en werkt men aan verbetering? Een tweede blok gaat over de aanbevelingen: aantal, stand van zaken, acceptatie- en realisatiegraad. Sinds 2012 volgt IAVA stelselmatig alle aanbevelingen van alle entiteiten op, tweemaal per jaar, met name op 31 maart en 30 september. Het laatste item in het beleidsgericht rapport betreft risicomanagement en geeft een indicatie van de mate waarin een entiteit dat concept actief hanteert.

In 2013 wordt het beleidsgericht rapport voor het eerst voor elke minister opgesteld. Het is tevens input voor de evaluatie van elke leidend ambtenaar. Het rapport is in te leveren vóór het einde van het jaar.

Nog in 2013 wordt – ook voor het eerst – de toestand van aanbevelingen van EVA’s, die een eigen interne audit uitvoeren, opgenomen in het fotografisch beeld van het rapport.

In 2014 wil IAVA ook nog indicaties van andere actoren zoals Rekenhof, IBR en Inspectie van Financiën integreren.

De maximale opvolging van de maturiteitsinschatting wordt tevens al gegarandeerd door de eigen audits van IAVA. Het resultaat van de procesaudits wordt aan de maturiteitsinschatting getoetst. Om de impact van de procesaudits te maximaliseren, gebruikt IAVA het principe van thema-audits, die over meerdere entiteiten uitgerold kunnen worden. Het controleprogramma dat wordt opgesteld wordt derhalve toepasbaar op diverse entiteiten zodat de impact maximaal is.

In het kader van een thema-audit worden twee soorten rapporten opgemaakt: een individueel rapport voor elke audit waarbij het controleprogramma gehanteerd wordt en een globaal rapport ten behoeve van de Vlaamse Regering. Dat laatste is aan de minister-president gericht, die op zijn beurt input vraagt aan het college van ambtenaren-generaal om tegemoet te komen aan de aanbevelingen in het globaal rapport. Er is ook een jaarlijks overleg met een afvaardiging van de Vlaamse Regering en van het auditcomité tijdens hetwelk de opvolging van de thema-audits besproken wordt.

Via de thema-audits zijn al heel wat zaken in gang gezet, stelt de heer Guilliams. Zo worden in het kader van de managementondersteunende functies – een problematiek die continu wordt opgevolgd door de Vlaamse Regering – stappen gezet om de wildgroei een halt toe te roepen en de overhead te beperken door rationalisering. Er zijn richtlijnen uitgezet en deadlines bepaald. In het kader van de audit ‘ICT-netwerken’ heeft IAVA zelf de integrale netwerkinfrastructuur van de Vlaamse administratie in kaart gebracht om besparingsmogelijkheden te kunnen signaleren. De spreker noemt nog een aantal thema-audits. De thema-audit inspectie/handhaving is in behandeling bij het college van ambtenaren-generaal, ICT-contractbewaking is afgesloten en overgemaakt aan de Vlaamse Regering, Informatieveiligheid is opgestart in 2013.

Met hetzelfde doel worden ook detectieaudits uitgevoerd. Daarbij wordt geprobeerd om aan de hand van zoekings- en bevragingstechnieken op grote gegevensbestanden eigenaardige patronen en processen te detecteren. Na die eerste fase wordt in een volgende fase bekeken of ze verklaarbaar zijn. Dat kan via normale procesaudit, maar desgevallend ook via forensische audit.

Elk jaar probeert men een nieuw type detectieaudit uit. IAVA ontwikkelt de technieken van bevraging en past ze toe op drie entiteiten. Daarna wordt de techniek ter beschikking gesteld van elke entiteit die dat op zichzelf wil toepassen.

In verband met de forensische audits brengt de heer Guilliams de problematiek van openbaarheid van bestuur in herinnering. Ook die rapporten worden gebruikt om de maturiteitsinschatting te toetsen. Publicatie vormt dan soms een knelpunt. Alles is onderhevig aan de openbaarheid van bestuur, behalve als er zich een probleem van privacy voordoet of er een gerechtelijk onderzoek is opgestart. Bij forensische audits worden dossiers overgemaakt aan het parket als zich mogelijke strafrechtelijke inbreuken hebben voorgedaan.

Sensibilisering voor risicomanagement is een ander aspect van wat IAVA doet. Als het management oordeelt dat het de juiste beheersmaatregelen heeft genomen voor bepaalde risico's, dan auditeert IAVA of dat klopt. In 2014 zou het project ter zake moeten aflopen. Bij de nieuwe beheersovereenkomsten zou elke entiteit zich bewust moeten zijn van de risico's die verbonden zijn aan haar doelstellingen.

Het principe van de single audit is belangrijk in het genereren van maximale impact van de werkzaamheden. Er bestaat een grote diversiteit aan controleactoren over het geheel van de Vlaamse administratie. Het Rekenhof is bevoegd voor elk van de soorten entiteiten,

IAVA voor bepaalde delen, de bedrijfsrevisoren nog voor andere delen, maar ook deels voor dezelfde, het Agentschap Centrale Accounting heeft nog een andere afbakening van het werkterrein en de Inspectie van Financiën kan over alles advies geven. Voorts zijn er nog de eigen interne audit voor de EVA's en de specifieke inspectiediensten, de ankerpunten en de regeringscommissarissen bij de EVA's.

Stap voor stap worden onderlinge afspraken gemaakt om elkaar niet voor de voeten te lopen en door te werken op de specifieke werkzaamheden. IAVA houdt zich niet met financiële audits in de betekenis van de certificering van de jaarrekening bezig, maar auditeert wel financiële processen. Het IBR doet dat wel voor EVA's, en ook het Rekenhof en het Agentschap Centrale Accounting zijn daarmee bezig. Via afspraken wordt zo goed mogelijk uitgeklaard wat elkeen doet en dan hoeft een andere instantie zich daarmee niet meer bezig te houden. Er zijn al afsprakennota's tussen het Rekenhof en IAVA, tussen het Rekenhof, IBR en IAVA, en met de decentrale audits van de EVA's. IAVA probeert alle inputs van andere controleactoren samen te brengen in het kader van het beleidsgericht rapport.

In dezelfde context van single audit werd een werkgroep Boekhoudkundige normen opgericht waarin het IBR, het Agentschap Centrale Accounting en het Rekenhof samenzitten om met betrekking tot interpretatie van boekhoudregels uniforme afspraken te maken zodat er geen tegenstrijdige interpretaties meer mogelijk zijn.

Er zou ook eveneens een afsprakennota worden opgesteld tussen het Agentschap Binnenlands Bestuur en IAVA in het licht van de audits van de lokale besturen.

IAVA probeert in het kader van het beleidsgericht rapport de input van alle controleactoren stap voor stap mee in het beeld van de maturiteitsinschatting te krijgen. Het beeld met de kolommen geeft op links aan wat de maturiteitsinschatting was in 2011 voor een specifieke entiteit. De kolommen erachter geven een indicatie of de inschatting nog correct is. De eerste geeft een beeld van de zelfinschatting van de entiteit. Daarnaast zijn er de kolommen van IAVA, op basis van de eigen werkzaamheden. In de laatste wordt de input van de andere controleactoren opgenomen. Dat is nog in ontwikkeling. Achter elke kolom van het beleidsgericht rapport zit een detailrapport. De minister kan dat opvragen.

Wat met de auditaanpak bij EVA's? EVA's hebben een eigen interne audit. Daarvoor wordt het principe van audit op audit toegepast. Via de normen van het IIA wordt een audit uitgevoerd op de audit van de decentrale entiteit. Op basis van het normenkader wordt dan beoordeeld of de decentrale audit al dan niet goed werkt. Dat gebeurt in principe elke drie jaar.

2. Bespreking

De heer *Lode Vereeck* vroeg om een gedachtewisseling met IAVA omdat een paragraaf uit zijn jaarverslag 2012 stipuleerde dat er onvoldoende capaciteit zou zijn om de auditopdracht naar behoren in te vullen. Dat verontrustte hem. Hij en vele anderen hoeven niet overtuigd te worden van de belangrijke rol van IAVA, stelt het lid. Een goede werking veronderstelt een degelijke financiering en voldoende personeel, begrijpt hij. Op 18 juli 2013 berichtte *De Morgen* over de noodkreet uit het jaarverslag en die werd door mensen van IAVA zelf ontkracht, zij het anoniem. Het lid wilde graag duidelijkheid.

Uit datzelfde jaarverslag maakt het lid ook op dat er een manifest probleem van onderfinanciering is. Een werklasmeting zou uitgewezen hebben dat de personeelsbehoefte maar voor een derde ingevuld is. Dat blijkt bovendien uit de stelling dat “het beperkte personeelskader niet in verhouding staat tot het uitgebreide audituniversum”. Elke entiteit

zou men slechts één tot twee keer per legislatuur kunnen auditeren, terwijl dat idealiter twee tot vijf keer moet zijn, afhankelijk van het risicogehalte.

Het valt het lid op dat waar het jaarverslag spreekt van een objectieve personeelsbehoefte-raming van 2007, zelfs de heer *Guilliams* zijn eigen jaarverslag afvalt en het over een theoretische berekening heeft. De personeelsbehoefte zou op 78 mensen liggen, terwijl IAVA eind 2012 25 personeelsleden telde. Voor verdere invulling werd een implementatietraject uitgetekend, maar het jaarverslag stelde meteen ook vast dat er op politiek niveau geen budgettair gevolg aan wordt gegeven. Integendeel, de kredieten werden in 2010 vermindert. Dat er besparingen worden doorgevoerd op personeels- en werkingskredieten blijkt het auditcomité te betreuren.

Na vergelijking blijkt het budget van IAVA tussen 2009 en 2012 gelijk gebleven. Besparingen in 2010 en 2013 leidden ertoe dat IAVA op een 2000 euro na precies hetzelfde budget heeft als in 2009, stipt het lid aan.

De berichtgeving in *De Morgen* ontkent alles wat het jaarverslag aanbrengt. De bron beweert dat men goed controleert en het agentschap zich zeker niet onder een kritische drempel bevindt. Dat er wordt opgemerkt dat er te weinig personeel is om voldoende te controleren, wordt afgedaan als iets dat jaar na jaar wordt ingeschreven en inderdaad uitgaat van een ideale situatie. Desalniettemin meent dezelfde bron dat de entiteiten dan allicht zouden klagen over te veel controle. Het lid stelt de spreker noch zijn agentschap in vraag en verklaart zelfs pleitbezorger te willen zijn voor meer personeel en middelen.

Met de minister-president is daarover van gedachten gewisseld op 1 oktober 2013. Hij gaf aan dat IAVA inderdaad op alle manieren werk maakt van een meer efficiënte en effectieve manier van werken. Er was sprake van de cofinanciering, met name een vergoeding voor IAVA als er een audit bij een bepaalde entiteit wordt uitgevoerd op expliciet verzoek van de minister of de entiteit zelf, die goed was voor 300.000 euro eigen inkomsten. Bijsturing van en focus op risicomanagement zou de spotlight meer instellen op identificatie. Opvolging van specifieke risicofactoren en een optimalisering van de samenwerking met andere controleactoren door toepassing van de single audit waren andere elementen daarin. Bij het functioneren van de regeringscommissarissen heeft het lid overigens grote twijfels.

De minister-president gaf ook aan dat de slagkracht van IAVA behouden kon blijven met de nieuwe strategie ondanks de budgettaire beperkingen. Het lid ziet dat bevestigd in het begrip dat IAVA in het jaarverslag uit voor die budgettaire beperkingen. De heer *Vereeck* vindt dat geen argument om de onvoldoende omkadering te contesteren. Hij wijst op de extra taken die IAVA in de voorbije jaren toegewezen kreeg.

De minister-president probeerde de leden enigszins gerust te stellen. De heer *Vereeck* wijst echter op een ander document dat intussen is opgedoken. Uit de notulen van het auditcomité van de Vlaamse administratie van 18 juni 2013 zou blijken dat men een capaciteitstekort verwacht voor 2013 en dat derhalve de planning voor dat jaar niet kan worden afgewerkt. Ook dat lijkt het jaarverslag te bevestigen. Kan de spreker het tekort aan capaciteit die in de notulen van het auditcomité wordt aangekaart bevestigen of ontkennen? Zal de planning 2013 afgehandeld worden?

Het lid concludeert dat er toch wel enige verwarring en tegenstrijdigheden heersen. Kan IAVA het vooropgestelde audituniversum afdekken of niet?

De heer *Eddy Guilliams* verklaart dat het jaarverslag eigenlijk uit twee grote delen bestaat. Voor een eerste deel, tot en met bladzijde 42, is het auditcomité verantwoordelijk. Dat is het orgaan dat IAVA aanstuurt en opvolgt. Een journalist van *De Morgen* heeft de spre-

ker gecontacteerd en ook aan hem heeft hij duidelijk gemaakt dat wat in het eerste deel staat, de verantwoordelijkheid is van dat auditcomité. Ook hij weet vooralsnog niet bij wie de journalist nadien te rade is gegaan en kan derhalve geen uitspraak doen ter zake. Hij meent echter dat het niet iemand van IAVA is. Er gelden twee regels: de heer Guilliams is woordvoerder voor IAVA en alle communicatie ter zake blijft low profile.

Met ‘theoretische berekening’ bedoelde de spreker wel degelijk dat er rekening wordt gehouden met bepaalde aannames, risico’s, benchmark en dergelijke om dan te berekenen wat de werkelijke personeelsbehoefte is.

De heer Guilliams benadrukt dat het om de toestand in 2007 ging, waarin men nog op de wip zat tussen procesbenadering en de globale aanpak van de maturiteitsinschatting. Alles was aan het evolueren en de vermelde data waren in dat licht een gefundeerde referentie, stelt hij. Intussen zijn er initiatieven genomen. De maturiteitsinschatting mag niet beschouwd worden als extra opdracht, maar is een soort van audit en het beleidsgericht rapport is een globaal resultaat van wat men doet. Alle andere input wil men steeds meer in het plaatje betrekken. Ergens moet bij audits evenwel een grens getrokken worden van aanvaardbare risico’s, stelt de heer Guilliams. Het is niet eenvoudig te bepalen of er te veel of te weinig audits gehouden worden, omdat alles afhangt van waar men die grens legt. Het is een keuze, stelt de spreker, en die maakt IAVA niet. Hij veronderstelt dat de visie van het auditcomité een referentie is aan de benchmark van 2007 om de druk op de ketel te houden. Welke visie juist is, is derhalve voor hem ook moeilijk te beoordelen. Men probeert wel de destijds vastgestelde lacune met alle ontwikkelde instrumenten stap voor stap te concretiseren.

Is er voldoende personeel? Naarmate de afspraken met de andere controleactoren beter verlopen, wordt de risicoafdekking verruimd over het geheel van de Vlaamse administratie. Hoe dat in kaart gebracht moet worden, is nog niet meteen helder. Toch probeert men ook dat stapsgewijs te doen via het beleidsgericht rapport. Met het Rekenhof treedt men twee- tot driemaal in overleg op topniveau om de planning en de opvolging ervan te bespreken. Zo worden overlappingen duidelijk en dan worden elementen overgenomen om geen dubbel werk te leveren.

Om een totaalbeeld te genereren probeert men de input van alle controleactoren in beeld te brengen in het kader van het beleidsgericht rapport. Dat totaalbeeld lijkt de spreker zeer relevant voor het parlement. Hij suggereert dat men in die zin misschien met het Rekenhof ook een ander pad kan bewandelen.

De heer *Lode Vereeck* wil expliciet weten of de heer Guilliams afstand neemt van wat in het eerste deel van het jaarverslag geschreven staat. Werklast en personeel dat daartegenover staat, zijn volgens het lid vrij goed in te schatten. Beweert de spreker dat de gegevens uit 2007 verouderd zijn ingevolge de initiatieven die sindsdien zijn genomen? Klopt het dat er een manifeste onderbezetting is of niet? Legt IAVA bij de besprekingen van het budget eisen op tafel in het kader van de vooropgestelde 75 personeelsleden?

De heer *Eddy Guilliams* duidt de verantwoordelijkheden. Het auditcomité draagt de verantwoordelijkheid ten aanzien van de Vlaamse Regering om een beeld te bieden van de globale risicoafdekking. In het kader daarvan moet het ook de gepaste eisen en vragen stellen met betrekking tot middelen. De opdracht van de spreker strekt ertoe met de beschikbare middelen een maximale impact te genereren. Hij neemt derhalve geen afstand van de cijfers, maar stelt dat ze passen binnen een ander verantwoordelijkheidskader.

De spreker erkent dat er op basis van de oefening van 2007 een onderbezetting van personeel is, maar dat alles valt of staat met de grens die men trekt wat betreft de audits die

men wil uitvoeren. Wil men een uitspraak over de vraag of alle risico's binnen de Vlaamse administratie onder controle zijn, dan moet er een klein leger gemobiliseerd worden, zeker met het oog op de audits bij de lokale besturen.

De heer *Eric Van Rompuy*, voorzitter, merkt op dat de beslissingsverantwoordelijkheid inzake de omkadering bij de minister in vraag moet worden gesteld, en dat men geen antwoorden moet verwachten ter zake van ambtenaren die hun werking toelichten.

De heer *Lode Vereeck* beaamt dat een volledige afdekking van de risico's niet kan. Het lid stelt voor de voorzitter van het auditcomité uit te nodigen om de vraag naar de grond van de behoefteeraming te stellen.

De heer *Sas van Rouveroij* herformuleert zelf: is het mogelijk de missie en de visie op redelijke wijze te implementeren op basis van de personeelsbezetting waarover men beschikt? De focus ligt op organisatiebeheersing en er wordt in dat verband verwezen naar de beslissingen van de Vlaamse Regering waarin de doelstellingen omschreven worden. De opdracht inzake interne controle werd door de heer *Guilliams* gedefinieerd. Volstaat ook daarvoor de huidige personeelsbezetting?

De heer *Eddy Guilliams* nuanceert zijn antwoord. De 'foto' van de maturiteitsinschatting geeft een globaal beeld van wat er van elke entiteit aan organisatiebeheersing verwacht wordt. Het beeld geeft een zicht op instrumenten waarvan men niet weet of ze in realiteit ook goed gehanteerd en ingezet worden. De toetsing van dat beeld gebeurt door de individuele procesaudits. Het beeld wordt derhalve door de activiteiten van IAVA en andere controleactoren ingevuld. Naargelang van waar de lat wordt gelegd, kan de spreker alvast stellen dat er al een vrij goed beeld is van de globale toestand van de Vlaamse administratie. Op de vraag hoe betrouwbaar het inzetten van de instrumenten in processen is voor elk thema en voor elke entiteit, moet hij evenwel deels passen. De filosofie achter elke thema-audit is dat men gaat bekijken welke entiteiten op dat vlak het meest kwetsbaar zijn en er het meest materieel aanwezig is. Neem bijvoorbeeld de thema-audit 'ICT-netwerken'. In eerste instantie wordt nagegaan voor welke entiteiten het netwerk een kritische succesfactor is voor de bedrijvigheid. Ze worden ook nauw betrokken bij de thema-audit. Een thema-audit wordt niet telkens bij alle 67 entiteiten uitgevoerd, maar blijft doorgaans beperkt tot een tiental van de meest risicovolle. Meer audits zijn dus altijd mogelijk, maar op basis van de selectie is het globaal beeld al vrij accuraat, stelt de heer *Guilliams*, en het wordt ook stap na stap geactualiseerd en getoetst op betrouwbaarheid.

De heer *Sas van Rouveroij* uit zijn waardering voor wat het team van IAVA doet, waarop de heer *Guilliams* stelt zichzelf gelukkig te prijzen met zijn dynamische en actieve ploeg mensen. Met de beperkte mankracht probeert het team telkens weer nieuwe instrumenten te ontwikkelen om een maximale impact te bereiken.

Ook de heer *Lode Vereeck* weet het werk van IAVA naar waarde te schatten. Hij wil nog graag een zicht op de realisatiegraad van thema-audits. Die zou volgens het jaarverslag 2012 zeer laag zijn, met name 11 percent. Is dat al aangekaart bij de Vlaamse Regering? Om dat te verbeteren, is meer personeel ook een punt, stelt het lid.

In de loop van 2013 zou IAVA geconfronteerd zijn met problemen om in het kader van detectieauditwerkzaamheden toegang te krijgen tot het OraFin-boekhoudsysteem. Met name vanuit het Agentschap Centrale Accounting zou er nogal wat tegenkanting gekomen zijn. Klopt dat en waarom werd de vraag om toegang in vraag gesteld? IAVA zou – volgens het lid terecht – om structurele toegang tot het OraFin-systeem gevraagd hebben. Is dat verkregen?

De heer *Eddy Guilliams* bevestigt de gegevens inzake de lage realisatiegraad voor thema-audits. Op het einde van elk werkjaar is er sinds twee jaar een formeel overleg tussen leden van het auditcomité en de kern van de Vlaamse Regering. Dat instrument noemt de spreker bijzonder waardevol omdat het mee een politiek draagvlak garandeert voor onder meer risicomanagement. De resultaten van de thema-audits worden er besproken en opgevolgd.

De lage realisatiegraad is inderdaad opgemerkt. De 11 percent slaat niet op de rapporten over de individuele thema-audits per entiteit. Naar aanleiding van de lage realisatiegraad is door de Vlaamse Regering beslist dat de globale aanbevelingen jaarlijks zullen worden opgevolgd. Een concrete procedure daarvoor is afgesproken en de aanbevelingen zijn overgemaakt aan het college van ambtenaren-generaal dat de toestand van de aanbevelingen en de realisatiegraad moet inschatten. Die rapportering zou dan in het overleg begin januari 2014 met de kern van ministers aan bod komen. Uit de notulering van dat college blijkt alvast dat de zaken ernstig worden aangepakt.

De heer *Guilliams* onderstreept vooral dat de globale aanbevelingen geen eenvoudige opdracht zijn. Ze gaan organisatiebreed, omvatten verwachtingen naar acties bij de entiteiten, die veelal entiteits- en zelfs beleidsdomeinoverschrijdend zijn. Zo luidt de eerste aanbeveling uit de thema-audit inzake inspectie/handhaving dat er een globaal beleid op dat vlak uitgewerkt moet worden voor de Vlaamse administratie, teneinde de wildgroei aan inspecties aan te pakken. De aanbeveling werkt dat zowel beleidsmatig als operationeel uit. De entiteiten zien zich verplicht om samen iets uit te werken.

De heer *Guilliams* zegt dat er over OraFin een schriftelijke vraag is gesteld en dat de minister daarop dus zal antwoorden.

De heer *Eric Van Rompuy* leest over de ‘afstemming van de audit- en controlewerkzaamheden binnen de Vlaamse administratie’. Is het mogelijk om met zoveel entiteiten die controle uitvoeren tot een coherent audit- en controlegeheel te komen? Wie is daarvan dan de supervisor? Is dat het Rekenhof? Dat is ook de gesprekspartner van het parlement, geeft het lid aan.

De heer *Sas van Rouveroy* vraagt zich af of IAVA niet ook als gesprekspartner van het parlement kan gelden.

De heer *Eddy Guilliams* verwijst terug naar het feit dat er op vele niveaus verschillende verwachtingen leven. Er is nog geen coherentie. IAVA heeft de kar getrokken inzake de single audit. Er was ooit een stuurgroep van geauditeerden en controleactoren die ter zake op het Rekenhof vergaderde. Daaruit is een document voortgekomen, gericht op het parlement, met mogelijk te zetten stappen voor een betere organisatie. In die periode stond het IBR nog bijzonder weigerachtig tegenover al die evoluties, stelt de spreker. Iedereen stond nog op zijn strepen en samenwerking was niet vanzelfsprekend.

In een volgende stap en los van het feit dat IAVA intussen een samenwerkingsovereenkomst met het Rekenhof had gesloten en dat het IBR een evolutie had doorgemaakt en met beide ook zo’n overeenkomst had afgesloten, heeft het Rekendecreet de uiteindelijke klik gemaakt, en dat via artikel 67 dat geleid heeft tot het uitvoeringsbesluit ‘single audit’. Het stipuleert dat de controleactoren moeten samenwerken, advies moeten geven op de risicoanalyse die het management maakt en die eventueel moeten aanvullen. Een degelijke risicoanalyse, geadviseerd en aangevuld door de controleactoren, zou de krachtigste hefboom van het auditgebeuren moeten zijn en alles samenbrengen.

Het Rekenhof is samen met het IBR gericht op financiële audit. Het IBR heeft intussen ook zijn geheimhoudingsplicht opgeheven voor wat werkdocumenten betreft en dat ten

aanzien van IAVA en het Rekenhof. De drie kennen een volledige uitwisseling van werkpapieren om tot een systeem te komen waarbij degelijk werk van één actor, hetzelfde werk van de andere actoren overbodig maakt en overlappings voorkomt. Het permanent dossier, dat ook is opgenomen in het uitvoeringsbesluit van artikel 67 van het decreet, moet ervoor zorgen dat elke controleactor via toegang tot het publieke deel over dezelfde informatie kan beschikken. Het geheime deel is alleen beschikbaar voor de controleactoren die specifiek een opdracht in de entiteit hebben.

Via de naar aanleiding van het Rekendecreet opgerichte stuurgroep wordt stap voor stap vooruitgang geboekt inzake afspraken. Dat laat toe dat met de beschikbare middelen toch een alsmaar beter beeld kan worden getekend van de risicoafdekking.

De heer Guiliams meent wel dat er een beter systeem voorhanden zou moeten zijn waarbij het Rekenhof, als controle-instantie van het parlement, meer over de globaliteit zou rapporteren, en een beeld zou moeten kunnen aanleveren zoals IAVA doet. Ongeacht de openbaarheid van bestuur, vindt de spreker niet dat auditrapporten in de pers gebruikt kunnen worden om alleen negatieve zaken te belichten waardoor het globale beeld uit het oog wordt verloren.

Eric VAN ROMPUY,
voorzitter

Joke QUINTENS,
verslaggever

Gebruikte afkortingen

BBB	Beter Bestuurlijk Beleid
CFO	Chief Financial Officer
EVA	extern verzelfstandigd agentschap
hrm	humanresourcesmanagement
IAVA	Interne Audit van de Vlaamse Administratie
IBR	Instituut der Bedrijfsrevisoren
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IIA	Institute of Internal Auditors
IVA	intern verzelfstandigd agentschap
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
OraFin	Oracle Financials
VRT	Vlaamse Radio- en Televisieomroeporganisatie
vte	voltijdsequivalent