

Lustrumviering van IAVA op 8 februari 2011

‘Single audit - een teamwerk van controle-actoren’

SPEECH:

- Dragen de controle-actoren bij tot een betere werking van de organisatie?
- Bezorgdheden vanwege de administratie

Dirk Van Melkebeke, Voorzitter CAG

Dia 1:

Geachte dames en heren,

Beste collega's,

Wanneer een entiteit als IAVA de kaap van 10 jarig bestaan bereikt en dit gebeuren feestelijk kan vieren in het gezelschap van de belangrijkste belanghebbenden, dan kunnen we unaniem beamen dat IAVA er in de voorbije 10 jaar in geslaagd is, niet alleen een plaats te verwerven binnen de Vlaamse overheid, maar ook daarbuiten, in hun specifiek domein.

Voor haar onafhankelijke positie en opdracht geeft IAVA een speciale plaats in het overheidslandschap.

Dia 2:

Er is in de voorbije tien jaar een heel traject afgelegd. IAVA heeft bewust deze weg op een niet-geïsoleerde wijze doorgemaakt. In tegenstelling tot een ‘ivoren toren aanpak’ heeft IAVA ervoor gekozen om in dialoog met partners een **reisplan** op te stellen en, met goedkeuring van de Vlaamse Regering, alle entiteiten van de Vlaamse overheid uit te nodigen om samen deze **reis te beleven**.

Dia 3:

In dit IAVA-avontuur was de **reisbrochure**, de eerste duidelijke mijlpaal: het rode boekje van IAVA, de ‘**Leidraad Interne Controle Organisatiebeheersing**’. Dit document Leidraad fungeert nu als dé bijbel voor organisatiebeheersing binnen de hele Vlaamse overheid. Ook daarbuiten wordt de waarde van het instrument erkend.

Dia 4:

De 'Leidraad Interne Controle Organisatiebeheersing' werd in **jan 2008** gepubliceerd en is ontwikkeld via **samenwerking met de belanghebbenden** namelijk: IAVA, het Rekenhof, departement Bestuurszaken, departement Financiën en Begroting, beleidsdomein Onderwijs en Vorming, de agentschappen VDAB en Kind en Gezin, de Inspectie van Financiën en de kabinetten van de toenmalige ministers Peeters, Bourgeois en Van Mechelen.

Deze reisbrochure '**Leidraad Interne Controle Organisatiebeheersing**' geeft, aan de hand van 11 thema's, een **Kader** voor het analyseren van 'alle aspecten van een overheidsentiteit'. Zo verkrijgt men op een objectieve wijze, een gedocumenteerde '360° of 3-dimensionele' kijk op de mate van beheersing van de activiteiten van een entiteit.

Hier dient duidelijk benadrukt te worden dat men in deze maturiteitsoefening, niet de kwaliteit van de resultaten van de specifieke opdracht van een entiteit, beoordeelt. Wat men wel beoordeelt is de wijze waarop de resultaten behaald worden.

Dia 5:

Men gaat in deze maturiteitsoefening systematisch de werkwijze in een entiteit bekijken :

- Worden de resultaten behaald door een toevallige inzet van enkele personeelsleden? Indien zo, dan is dit een situatie van lage maturiteit in organisatiebeheersing. Hier is immers een groot risico aan verbonden, bijvoorbeeld wanneer deze personeelsleden niet beschikbaar zijn, is de kennis en werkwijze niet beschikbaar in de entiteit. De continuïteit van de dienstverlening kan dan in het gedrang komen en dus niet gegarandeerd worden.
- Het andere geval is, wanneer de resultaten worden behaald via structureel verankerde werkmethoden die **gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd** en **door de hele organisatie gedragen en toegepast** worden. Dan is er sprake van een maturiteitsscore 3. Immers kennis is gedeeld en personeelsleden kunnen makkelijk taken van elkaar overnemen. De continuïteit van de

dienstverlening is niet zo persoonsafhankelijk en is in voldoende mate gegarandeerd.

De reorganisatie Beter Bestuurlijk Beleid heeft de entiteiten van de Vlaamse overheid geresponsabiliseerd. Om deze responsabilisering te kunnen waarmaken en blijvend te beheersen is de Leidraad een **praktisch hulpmiddel**. Het helpt elke entiteit in het ontwikkelen van werkmethoden om structureel te streven naar maximale Efficiëntie, Integriteit, Kwaliteit en Effectiviteit.

Wanneer alle entiteiten hetzelfde instrument gebruiken, de leidraad, is er ook sprake van **standaardisatie qua techniek en jargon**. Dit laat toe onderling te vergelijken tussen entiteiten, makkelijke uitwisseling van informatie en goede praktijk voorbeelden etc...

Ik wil hierbij benadrukken dat 'standaardisatie' een belangrijk element is in het praktisch realiseren van het **Single audit ideaal**. Single audit principe toepassen is geen eenvoudige oefening. Het vraagt om **standaardisatie op meerdere niveaus**.

Dia 6:

Een tweede mijlpaal in dit IAVA avontuur zijn de **reisbeurzen**. Om de reisgenoten te blijven motiveren worden er periodieke **Netwerk bijeenkomsten** georganiseerd. Hier wordt kennis uitgewisseld, zowel academische kennis als goede praktijkvoorbeelden. De informatie is ook te consulteren via de **website** 'organisatiebeheersing'.

Een derde stap in het uitbouwen van de IAVA-werking is, het aanduiden van specifieke **IAVA-beleidsdomeinverantwoordelijken** binnen IAVA en de **ankerpunten** in de entiteiten, die rechtstreeks contact houden met elkaar.

In de context van de reiswereld, kan men deze vergelijken met **accountmanagers** binnen IAVA en de **reisconsulent** binnen elke entiteit.

Dia 7:

Geachte dames en heren,

Beste collega's,

Na tien jaar activiteit is het wel degelijk op zijn plaats om ons de vraag te stellen:

'Dragen de controle-actoren bij tot een betere werking van de organisatie?'

'Draagt IAVA bij tot een betere werking van de Vlaamse overheid?'

Het uur van de waarheid zal zich voltrekken op 30 april 2011, wanneer IAVA het rapport over de maturiteit in organisatiebeheersing van de 64 entiteiten van de Vlaamse overheid, zal overmaken aan de Vlaamse Regering.

De onthulling zal zijn of de maturiteitsscores, al dan niet, significant zijn toegenomen.

Gezien ik niet beschik over de gave van helderziendheid kan ik hierop niet vooruit lopen.

Ik zal me in deze uiteenzetting dan ook concentreren op de bezorgdheden van de administratie die voortvloeien uit de praktijkervaring met IAVA van de voorbije 10 jaar.

De aanpak van IAVA is om **eerder** als **partner** op te treden **dan** als **controleur**.

Als algemene bedenking vragen sommigen zich af of dit de juiste aanpak is. Zij pleiten ervoor dat IAVA ook echt zou optreden als controlerende instantie om in een entiteit na te gaan, in welke mate, de concrete praktijk van de dienstverlening aan de afgesproken normen voldoet en dit ook quoteert.

Dia 8:

Het eerste specifiek aandachtspunt heeft betrekking op de **generieke opdracht** : **‘Maturiteit 3 behalen in organisatiebeheersing, voor alle relevante thema’s uit de Leidraad, tegen 31 december 2011’.**

Deze generieke opdracht is opgelegd door de Vlaamse Regering aan alle entiteiten van de Vlaamse overheid.

Er is geen onderscheid gemaakt in grootte en finaliteit van de entiteiten, noch de historische achtergrond.

Ook als is de **opdracht generiek**, in de realiteit zullen de entiteiten op een **verschillend ritme** evolueren.

- De vraag die zich hier stelt is:
Zal er voldoende begrip zijn voor kleine en jonge entiteiten die aan een tragere snelheid de expertise verwerven en langzamer hun organisatiebeheersing ontwikkelen?

De bedenking rijst ook **of er op alles een 3 moet gescoord worden**, omdat niet alle onderdelen van de leidraad even belangrijk zijn binnen een organisatie en/of de geleverde inspanningen niet tot te veel overhead zullen leiden.

In dezelfde context, merken we op dat de schaal van de maturiteitsscore gaat van 0 tot 5, met sprongen van gehele, afgerond getallen. De score is bijvoorbeeld een 2 of een 3. Tot hiertoe bestond een score van bijvoorbeeld 2,5 niet.

We kunnen ons al de bedenking maken:

- Welk zal het effect op de motivatie van het personeel zijn, indien een entiteit, na twee jaar hard werk, weldegelijk voortuitgang boekt, maar op een thema nog steeds dezelfde maturiteitsscore behaalt?
- Om beter te appreciëren van wat er beweegt in een entiteit, op het vlak van organisatiebeheersing is er de suggestie om **scores met cijfers na de komma** te gebruiken. Immers, met cijfers na de komma is het mogelijk om nauwkeuriger de werkelijke evolutie weer te geven.

Dia 9:

Het tweede aandachtspunt is de **zelfevaluatie** die elke entiteit, in het afgelopen jaar 2010, diende uit te voeren.

Een zelfevaluatie is een **zeer leerrijke oefening**. Zeker voor iemand die nieuw is in de organisatie, zoals ik, is een actuele inventaris van de huidige situatie zeer nuttig. Daar tegenover staat dat het opmaken van de 10 zelfevaluatiefiches en het verzamelen van de verantwoordingstukken zeer arbeidsintensief is en een **hoge werklust** meebrengt. Mede hierdoor percipiëren velen deze zelfevaluatie als een **bijkomende verplichte formalistische oefening** bovenop de kernopdrachten.

De vraag hierbij is of deze benadering niet tot **té veel bureaucratie en belasting** bij de entiteiten leidt. Ook de **kosten** die de entiteiten moeten maken om aan deze normen te voldoen worden niet door IAVA bekeken.

Om de werklust binnen proporties te houden, dient naar de toekomst toe, zeker nagegaan te worden hoe het **single audit principe** verder kan ontwikkeld worden. Het single audit principe houdt in dat, eerder verzamelde gegevens, worden hergebruikt in plaats van ze opnieuw op te vragen bij de entiteiten. Alsook dat verschillende instellingen bv Rekenhof, IAVA, ... hun bevragingen over eenzelfde thema doordacht groeperen in één bevraging om de werklust bij de bevragee entiteiten te minimaliseren.

Ondanks jarenlange besprekingen tussen de verschillende auditpartijen is er op het **vlak van single audit nauwelijks vooruitgang**. In het kader van de huidige optimalisering en besparingen rijst de vraag of we niet moeten opteren voor **één audit instantie**.

- Bij een single audit zouden de inspanningen die geleverd zijn voor een externe certificering, bv in het kader van Europese subsidies, kunnen herbenut worden. Daarom pleit ik voor een **internationale, op Europees niveau afgestemde, methodiek**.
- Een tweede suggestie om de werklust binnen proporties te houden is het volgende: Nu organisatiebeheersing in elke entiteit gekend en opgestart is, zou de cyclus hierrond, volledig geïntegreerd kunnen worden in de

globale beheerscyclus van de beheersovereenkomst en/of de managementovereenkomst. Dit impliceert dat de beoordeling van de organisatiebeheersing periodiek (d.w.z. om de 5 jaar) gebeurt in het kader van de eindevaluatie van de uitvoering van de beheersovereenkomst en/of de managementovereenkomst. De eindevaluatie wordt dan een tweeledige beoordeling van zowel de resultaten als de werkwijze waarop de resultaten behaald werden. Deze **beoordeling** moet een goede **mix** zijn tussen **organisatiebeheersing**, behaalde **resultaten** en het **belang voor de samenleving**. Het is wel aangewezen dat IAVA bij deze evaluaties de functioneel bevoegde ministers blijft ondersteunen.

In de tussentijdse periode voert IAVA binnen de entiteiten steekproefsgewijze, onvoorziene controles uit op procesniveau (procesaudits), waaruit moet blijken of de organisatiebeheersing voor dat specifiek proces ok is.

Om voor deze steekproefsgewijze controle te bepalen waar de grootste risico's zijn en de auditcapaciteit dient ingezet te worden, vormt de macro-risicoanalyse van IAVA voor de ranking van de diverse entiteiten de belangrijkste leidraad, tezamen met het reeds bereikte maturiteitsniveau bij de laatste 5-jaarlijkse evaluatie.

Een ander bekommernis over de huidige **64 zelfevaluaties** op entiteitsniveau is, het beeld van een Vlaamse overheid als een **lappendeken van 64 entiteiten**. Gezien we vanuit de ervaring weten dat, in grensgebieden tussen entiteiten, zich vaak de knelpunten situeren en daar meestal ook de grote efficiëntiewinsten te realiseren zijn, is **in deze versnipperde aanpak** nog een **groot potentieel onbenut gelaten**.

- Een **overkoepelende zelfevaluatie van de Vlaamse overheid als één organisatie** zou hieraan tegemoet komen. Voor de Vlaamse burger zijn er binnen de Vlaamse overheid wel enkele zeer herkenbare entiteiten zoals VDAB, Kind en Gezin, etc... . Maar voor het overgrote deel van de Vlaamse diensten ziet de burger het als één organisatie, 'dé Vlaamse overheid'. Via een zelfevaluatie of audit op overkoepelend niveau Vlaamse overheid, kunnen de overkoepelende sterktes, knelpunten en

aandachtspunten duidelijker in kaart gebracht worden en vervolgens structureel aangepakt.

De oefening van overkoepelende zelfevaluatie, zal bijdragen tot het realiseren van de ambitie om tegen 2020 bij de top 5 van performante, efficiënte en effectieve overheden te horen.

Volledigheidshalve dien ik hier wel te vermelden dat IAVA op Vlaamse overheidsniveau reeds meerder overkoepelende 'thema audits' heeft uitgevoerd. Ik denk hierbij aan de audit over management ondersteunende functies en de recente audit over ICT-netwerken.

De vraag is of we niet meer de **nadruk** moeten leggen op **thema audits** die het voordeel kunnen hebben om de **verkokering** in de Vlaamse overheid **te kunnen doorbreken**.

Dia 10:

Het derde aandachtspunt is **vorming**.

IAVA heeft heel wat expertise opgebouwd met betrekking tot de ontwikkeling van de organisatiebeheersing in de overheid

- Indien de entiteiten dit wensen, zouden ze beroep moeten kunnen doen op de expertise van IAVA. Ik bedoel hiermee de **faciliterende rol** in organisatieontwikkeling van **IAVA**, op vraag van een entiteit zelf. Vaak wordt hiervoor de tandem IAVA-AgO naar voor geschoven. Het dient opgemerkt dat de ondersteuning die AgO momenteel levert op gebied van organisatiebeheersing, zich meestal beperkt tot het aanbieden van de raamcontracten met privéconsultants. Dus een tijdelijke, 'ad hoc' dienstverlening.

Om de ambitie van een top 5 positie van performante overheden te kunnen realiseren is er nood aan duurzame, structurele ondersteuning in organisatiebeheersing. Ik denk hierbij aan ondersteuning in: Procesoptimalisatie, ontwikkeling van Managementrapportering op basis van gegevens uit de generieke databanken Vlimpers en Orafin , Belanghebbendenmanagement uitrollen, of nog, de organisatiecultuur in kaart brengen en vervolgens samen met de entiteit een cultuurveranderingsprogramma opmaken en begeleiden.

- We weten dat functiescheiding dient gerespecteerd te worden en dat bijgevolg de 'rol van inspectie en controle' niet verenigbaar is met de 'rol van begeleider bij implementatie'.
- **Nu** is er al heel wat kennis over deze 11 thema's binnen het **departement bestuurszaken** aanwezig. De kennis is echter **versnipperd** over meerdere afdelingen, cellen en teams. Daarnaast is **dienstverlening op maat van de klant**, namelijk dienstverlening op maat van de overige entiteiten van de Vlaamse overheid, helemaal **niet voorzien**. Hierdoor dreigen er in de 64 entiteiten, 64 kopieën van deze organisatiefuncties te ontstaan.

In het kader van vorming hecht IAVA veel belang aan het detecteren en communiceren van goede praktijkvoorbeelden.

Bij de aanbevelingen van IAVA komt **kostenefficiëntie** echter nauwelijks aan bod.

In de huidige crisistijd is **zuinigheid** een waarde die ten volle dient benut te worden.

Goede praktijkvoorbeelden in zuinigheid en kostenefficiëntie dienen, in de huidige omstandigheden, **speciale aandacht** te krijgen, daar ze zeer innoverend en inspirerend kunnen zijn en vervolgens vlot navolging kunnen krijgen.

Een belangrijk aspect van organisatiebeheersing is de mate waarin de personeelsleden beschikken over **kennis van de werking van de Vlaamse overheid**. Hiermee bedoel ik kennis over Rijkscomptabiliteit, de regelgeving bij overheidsopdrachten en subsidies, regels van de administratieve processen enz...

Het is toch wel merkwaardig dat 'kennis over de werking van de Vlaamse overheid' **niet** is opgenomen in **de Vlaamse onderwijsprogramma's**. Bijgevolg is de **Vlaamse overheid** als werkgever en 'leverancier van diensten' volledig op zichzelf aangewezen om een **pakket vorming aan te bieden**, zowel voor eigen personeel als de kabinetsmedewerkers.

- Indien de basisprincipes over de werking van de overheid zouden aan bod komen in de onderwijsprogramma's van scholen, hogescholen en universiteiten zou dit zeker leiden tot winsten in efficiëntie en

effectiviteit, zowel binnen de overheid als tussen de privé en de overheid.

Bijvoorbeeld: in meerdere studierichtingen zou in het vak 'boekhouding' de basis principes van Rijkscomptabiliteit, dwz de Uitgaven begroting, de Middelen begroting, vastleggingen, ordonnanties, vorderingen enz,... kunnen aangeleerd worden. Dit is niet enkel van nut voor studenten die later bij overheid tewerkgesteld zullen worden. Immers indien men later werkt in een privébedrijf, kan men, bij het leveren van goederen en diensten aan de overheid, met kennis van zaken de klant-leverancier-relatie optimaliseren, door te anticiperen op de regels van begroting, vastleggingen en betalingen bij de overheid.

Aan de andere kant is het natuurlijk ook zaak om de **wetgeving** te **actualiseren** en te **vereenvoudigen**.

Dia 11:

Het vierde en laatste aandachtspunt is **veranderingsmanagement**

Veranderingsmanagement is Thema 11 uit de Leidraad. IAVA neemt dit elfde thema niet mee in de totale maturiteitsscore.

Ook al dient de werkwijze in veranderingsmanagement niet aan IAVA te worden verantwoord, toch konden vele ambtenaren-generaal het zich in de praktijk niet veroorloven dit thema te verwaarlozen.

Het structureel begeleiden van de verandering die de 'BBB-reorganisatie' met zich meebracht, was voor vele entiteiten het fundament in het efficiënt en duurzaam groeien naar een beheerste organisatie.

Het is zelfs zo dat, voor entiteiten die recent zijn opgericht in het kader van de BBB-reorganisatie en nu goed scoren op de eerste 10 thema's, we impliciet kunnen stellen dat ze de BBB-verandering goed gemanaged hebben.

In veranderingsmanagement zijn, net zoals bij projectmanagement, 3 fases te onderscheiden:

1. Plan fase
2. Implementatie fase
3. Evaluatie- en consolidatie fase

en daarenboven is de impact van de verandering op de entiteit zeer ingrijpend.

Wanneer men in een organisatie structureel wil streven naar EIKE efficiëntie - integriteit - kwaliteit en effectiviteit , kan men de uitvoering van de opdracht niet aan het toeval overlaten.

Sommige entiteiten dienden hiervoor slechts enkele nieuwe beheersprojecten op te zetten. Maar bij vele entiteiten was de BBB-reorganisatie zo ingrijpend dat een herziening van de beheersinstrumenten van alle 10 thema's noodzakelijk was, en dus ook veranderingsmanagement aan de orde was.

Dia 12:

Ten slotte kunnen we besluiten dat **IAVA** in de **voorbije 10 jaar** wel degelijk een **structurele bijdrage** heeft geleverd in het **optimaliseren van de werking van de Vlaamse overheid**. Men heeft daarbij kunnen voortbouwen op bestaande projecten zoals HOOP, Homogene ontwikkelings- en organisatieplannen.

Dia 13:

Onder impuls van IAVA is er immers:

- een generiek kader ontwikkeld : de Leidraad interne controle – organisatiebeheersing;
- periodiek academische vorming en uitwisseling van goede praktijk voorbeelden via de netwerken;
- beweging en voortgang in de entiteiten op gebied van organisatieontwikkeling;
- een gestandaardiseerde aanpak.

En straks, op 30 april 2011, zal er een objectieve inschatting zijn van de maturiteit in organisatiebeheersing voor 64 entiteiten van de Vlaamse overheid