

Mijnheer de Voorzitter van het Vlaams parlement,
Dames en heren Volksvertegenwoordigers,
Mijnheer de Voorzitter van het Vlaams Audit Comité,
Mijnheer de Ondervoorzitter van het Instituut voor de
Bedrijfsrevisoren,
Mijnheer de Voorzitter van het College van Ambtenarengeneraal,
Dames en Heren,

Voor de viering van 10 jaar IAVA kon geen beter thema dan “single audit” worden gekozen. IAVA stond immers, samen met het Rekenhof, mee aan de wieg van de introductie van dit concept in de Vlaamse Gemeenschap.

Ik ga dus graag in op de uitnodiging om de visie van het Rekenhof over dit onderwerp toe te lichten.

Single audit houdt in dat alle controleactoren – vanuit hun eigen rol en verantwoordelijkheid – zoveel mogelijk van elkaars werk gebruik maken. Dit moet leiden tot efficiëntiewinst, moet doublures in de controles vermijden en de controledruk verminderen, maar moet ook de kwaliteit van de audits ten goede komen.

Rondetafelconferentie

Tijdens een studiedag georganiseerd door het Instituut voor de Overheid over de “Modernisering van de controlepiramide in België” mocht ik op 12 mei 2005, namens de Nederlandse kamer van het Rekenhof, een oproep doen aan alle controle actoren en gecontroleerden om in een rondetafelconferentie na te gaan hoe kon worden tegemoet gekomen aan de vaak geuite bekommernissen inzake versnippering en overlapping van controles in het Vlaams overheidslandschap.

Toen het Rekenhof in maart 2006 een “rondetafelconferentie van controleactoren en gecontroleerden in de Vlaamse Gemeenschap” organiseerde kon niemand vermoeden wat daarmee allemaal in beweging zou worden gezet. Het was de eerste keer dat alle controle actoren met name het Rekenhof, de bedrijfsrevisoren, IAVA, de Inspectie van financiën en het departement financiën en Begroting van de Vlaamse Gemeenschap samen met de gecontroleerden (dat zijn de gecontroleerde departementen en

agentschappen) bijeenkwamen om na te gaan hoe de efficiëntie en effectiviteit van de controle bij de Vlaamse Gemeenschap kon worden verbeterd.

Daarbij stond een dubbele doelstelling voorop: enerzijds de controlelast voor de gecontroleerden verminderen en anderzijds toch voldoende “checks and balances” overhouden om het goed functioneren van de overheid te bewaken.

De rondetafelconferentie besliste te werken rond drie thema’s: ten eerste, een gemeenschappelijk normenkader voor interne controle; ten tweede, afspraken tussen de controle organen; en ten derde, het uitwerken van single audit op middellange termijn.

Vijf jaar na de rondetafelconferentie van 2006 is het concept “single audit” geen onbekende meer in het Vlaams overheids- en controlelandschap: Vlaamse ministers integreren het in hun beleidsnota’s en beleidsbrieven, er worden studiedagen rond georganiseerd, en het concept zit zelfs vervat in het nieuwe ontwerp van Rekendecreet dat momenteel in dit parlement wordt besproken. Het Rekenhof volgt overigens die bespreking met bijzondere aandacht op. Ik kom daar verder nog op terug.

Na dit stukje geschiedenis is het tijd om vooruit te blikken. Hoe ziet het Rekenhof de toekomst van single audit? Welke rol kan het Rekenhof daarin vervullen? Ik wil hierop een antwoord formuleren. Ik haalde daarnet al de 3 thema’s aan die in de rondetafelconferentie werden naar voor geschoven: (1) interne controle of beter: organisatiebeheersing, (2) afspraken tussen de controle actoren en (3) single audit. Ik ga kort op elke van deze thema’s in.

Interne controle/organisatiebeheersing

Het Rekenhof is lid van de internationale vereniging van rekenkamers, the International Organisation of Supreme Audit Institutions. Dit is een NGO van de Verenigde Naties en bestaat uit 189 landen. Haar opdracht is, eenvoudig gezegd, normen uitwerken voor een gezonde en verantwoordelijke omgang met overheidsmiddelen. In de schoot van die organisatie was het Rekenhof van 2001 tot en met 2010 voorzitter van het comité voor interne controlenormen.

Het Rekenhof wijst in zijn rapporten en brieven al minstens 15 jaar op de noodzaak van een goede interne controle in de overheidssector en op de verantwoordelijkheid in dat verband van de overheidsmanager.

Wij waren dan ook gelukkig dat de Vlaamse regering in het kader van Beter Bestuurlijk Beleid in september 2006 een eigen initiatief nam om de organisatiebeheersing bij de Vlaamse departementen en agentschappen verder te ontwikkelen. Daarom besliste de rondetafelconferentie geen parallel initiatief op het vlak van organisatiebeheersing op te starten. In plaats daarvan hielpen we mee aan de ontwikkeling van het project van de Vlaamse regering. Dit leidde tot de “leidraad organisatiebeheersing”, die voor iedereen binnen de Vlaamse overheid – zowel gecontroleerde, als controleur – intussen is uitgegroeid tot het Vlaamse referentiekader, dé leidraad, zeg maar, voor de uitbouw en evaluatie van een systeem van organisatiebeheersing.

Het streefdoel van de Vlaamse regering was dat alle entiteiten van de Vlaamse overheid uiterlijk op 31 december 2010 een gedocumenteerd systeem van organisatiebeheersing zouden hebben gerealiseerd. IAVA maakt gebruik van de leidraad om de maturiteit van de organisatiebeheersing van de agentschappen en departementen te valideren. En ook het Rekenhof houdt als extern auditor rekening met dit referentiekader bij het opzetten van zijn financiële en thematische audits. Dit kader is overigens ook deels geïnspireerd op de INTOSAI normen.

De versterking van de organisatiebeheersing van de departementen zorgde er met name ook voor dat de Vlaamse overheid in overleg met het Rekenhof de controle op de uitgaven via het voorafgaand visum heeft kunnen afschaffen. Samen met het verdwijnen van de rekenplichtigen heeft dit belangrijke implicaties voor de controle van het Rekenhof. Daar waar het Rekenhof al geruime focus op de controle van systemen, wordt deze ontwikkeling nu nog versterkt. De klemtoon van onze controlestrategie komt dus nog meer te liggen op het evalueren van processen en systemen in hun geheel, eerder dan op de pure casuïstiek, de klassieke dossiercontrole.

Afspraken tussen controle-actoren

Ik kom dan bij het tweede thema van de rondetafelconferentie: het maken van afspraken tussen de verschillende controleorganen. Doel is de verschillende controles beter op elkaar af te stemmen en dubbele controles te vermijden. Dankzij een drietal initiatieven werden deze afspraken concreet ter uitvoering gebracht:

IAVA heeft met de extern verzelfstandigde agentschappen die over een eigen interne auditfunctie beschikken samenwerkingsprotocollen afgesloten. In die protocollen wordt de wijze van samenwerking tussen de centrale en de decentrale auditdiensten geregeld volgens de principes van het holdingmodel¹. Dit is bv. het geval bij de VDAB, de VRT en De Lijn die allen dus ook een eigen interne audit hebben.

Op 9 april 2009 hebben het Rekenhof en IAVA een afsprakennota rond audit ondertekend, waarin zij – ik citeer – “streven naar een maximale afstemming en complementariteit van hun auditwerkzaamheden, met respect voor beider autonomie en specifieke verantwoordelijkheden. Hiermee beogen zij dubbel werk te vermijden, de controlelast voor de geauditeerde entiteiten van de Vlaamse overheid te verminderen en de kostenefficiëntie van hun audits te verhogen. Dit kan gebeuren via informatie-uitwisseling inzake strategie en planning, monitoring en risicoanalyse, rapportering, controlemethodieken, handleidingen en goede praktijken.” In de praktijk startte de samenwerking tussen het Rekenhof en IAVA al sinds de oprichting van IAVA, en is de afsprakennota veeleer een formele bezegeling van onze jarenlange samenwerking.

Die samenwerking tussen het Rekenhof en IAVA is dan ook heel concreet. Ik vermeld enkele voorbeelden:

De auditeurs die binnen eenzelfde beleidsdomein actief zijn komen samen om de resultaten van hun monitoring en risicoanalyse te bespreken.

Op managementniveau is er regelmatig overleg over de auditplanning en de uitvoering van de audits.

¹ VDAB, VMSW, VRT, De Lijn, Waterwegen en Zeekanaal, De Scheepvaart

Het Rekenhof en IAVA geven samen aan de beleids-raden of managementcomités toelichting over hun aanpak en over de geplande audits.

Daarnaast wordt er ook samengewerkt op het vlak van controlemethodiek. In dit kader zijn enkele auditeurs van het Rekenhof betrokken bij de uitwerking van het KIR-model van IAVA, een meetinstrument voor de Kwaliteit van Informatie en Rapportering binnen een organisatie.

Het is uiteraard de bedoeling dat het Rekenhof en IAVA de komende jaren hun samenwerking nog verder verdiepen.

Heel recent, op 26 januari, hebben het Rekenhof, het Instituut voor de Bedrijfsrevisoren en IAVA een nieuwe afsprakennota ondertekend over samenwerking rond financiële audit in de Vlaamse Gemeenschap. Voor het Rekenhof is dit een eerste belangrijke stap naar een nauwere samenwerking met de bedrijfsrevisoren die de jaarrekeningen van de intern en extern verzelfstandigde agentschappen van de Vlaamse overheid controleren.

Vooraf bij de rekeningencontroles zijn tot op vandaag verschillende controle actoren actief (ik vermeld ze nog even: de bedrijfsrevisoren, het Rekenhof, de centrale accounting van de Vlaamse administratie en in voorkomend geval de regeringscommissarissen of de afgevaardigden van financiën...). Hoewel iedere controle-actor zijn eigen specifieke taak heeft en aan een verschillende opdrachtgever rapporteert, leidt dit wel degelijk tot dubbele controles bij de gecontroleerde agentschappen. Dank zij de nieuwe afsprakennota zou die overlast aanzienlijk moeten verminderen.

In het verlengde hiervan loopt momenteel ook een proefproject waarbij de rekeningencontrole van een Vlaamse openbare instelling wordt uitgevoerd door een gemengd controleteam, bestaande uit auditeurs van het Rekenhof en de bedrijfsrevisor met zijn medewerkers. Dit vergt afspraken inzake planning (In welke periode gaat de audit door?), taakverdeling (wie doet wat?). Het vergt afspraken inzake overleg en bespreking van de controleresultaten en rapportering over de rekeningencontrole. De leereffecten uit dit proefproject kunnen richtinggevend zijn voor de samenwerking met bedrijfsrevisoren bij andere Vlaamse agentschappen.

U merkt het, Dames en Heren, het blijft niet bij loutere intentieverklaringen, maar de afspraken groeien ook van op het terrein en ze worden concreet ingevuld.

Het is niet meer dan passend dat ik hier, namens mijn collega's van de Nederlandse kamer, hulde breng aan de schitterende en constructieve samenwerking vanwege het Instituut voor de Bedrijfsrevisoren.

Bij de Vlaamse overheid zijn naast het Rekenhof, de centrale en decentrale audit-diensten en de bedrijfsrevisoren natuurlijk nog andere controle-actoren actief. Ik denk bijvoorbeeld aan de Inspectie van Financiën en aan de regeringscommissarissen. Het Rekenhof wil ook met deze controle actoren blijven overleggen welke vormen van samenwerking en informatiedeling mogelijk zijn.

Het is duidelijk dat de afsprakennota's waarover ik het had kaderen in een ruimere filosofie van audit en controle bij de Vlaamse overheid, het zgn. "single audit"-concept. En zo beland ik bij het derde thema waarrond de rondetafelconferentie heeft gewerkt.

Single audit

Het single audit-idee is niet exclusief voor de Vlaamse overheid. Het werd voorheen al geïntroduceerd door andere landen, zoals Nederland en de Verenigde Staten, en door de Europese Unie. Maar het toepassingsgebied van single audit beperkte zich vrijwel steeds tot subsidiestromen. Men stelde immers vast dat een organisatie vaak via verschillende kanalen subsidies kreeg, en dat elke subsidieverstrekker een eigen aparte verantwoording vroeg over de aanwending van die subsidies. Bovendien moest bij die verantwoording telkens een controleverslag van een onafhankelijk auditorgaan worden voorgelegd. Dit zorgde voor een zware controlelast, die soms nauwelijks opwoog tegen de omvang van de toegekende subsidie. De invoering van single audit brengt het veelvoud aan verschillende verantwoordingsrapporten terug tot één omvattende rapportering over subsidies in het jaarverslag. Die rapportering voldoet aan de behoeften van de verschillende subsidieverstrekkers. en het jaarverslag hoeft voortaan slechts door één onafhankelijk auditor te worden gecontroleerd.

De rondetafelconferentie heeft aan single audit een eigen, Vlaamse invulling gegeven. Single audit werd gedefinieerd als “één enkel auditmodel voor de Vlaamse overheid, waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande, met als doel de last voor de gecontroleerde te verminderen en de kwaliteit van de audit op te voeren, zonder de onafhankelijkheid van de betrokken auditorganen te ondergraven.” Met andere woorden: het toepassingsgebied wordt uitgebreid tot alle activiteiten van de overheid, dus ruimer dan de financiële controle, en de “enige controle” wordt vertaald in een zo goed mogelijk op elkaar afstemmen van de controles van de verschillende controleactoren.

Dat heeft zo zijn voordelen. Alle betrokken partijen kunnen erbij winnen:

Voor het Vlaams Parlement biedt het mogelijkheden voor een betere en efficiëntere parlementaire controle : single audit betekent zowel het schrappen van dubbele controles als het vermijden van leemtes in de controle. Daardoor verkrijgt het parlement de redelijke zekerheid dat alle risicogebieden voldoende zijn afgedekt. Single audit zorgt ook voor een uitwisseling van controle informatie waardoor de meest relevante informatie naar het parlement kan doorstromen.

Voor de Vlaamse Regering draagt single audit bij tot efficiëntiewinst en tot een beter functioneren van de overheid. De organisatiebeheersing van de administraties en openbare instellingen wordt versterkt zodat de externe controlelast kan dalen, waardoor de controle actoren op hun beurt efficiënter kunnen werken en de kwaliteit van hun controles kunnen verhogen.

Alle betrokkenen hebben dus baat bij het welslagen van single audit.

Rekendecreet

Ik vermeldde in mijn inleiding al het nieuwe ontwerp van rekendecreet, dat momenteel bovenaan de agenda van de commissie Financiën en Begroting staat.

Het rekendecreet wordt een belangrijke basis om “single audit” te verankeren binnen de Vlaamse overheid. Het is dan ook bijzonder positief dat de Vlaamse Regering het begrip “single audit” heeft overgenomen in haar ontwerp van rekendecreet zoals het eind vorig jaar bij het Vlaams Parlement werd ingediend. Het rekendecreet bevat de uitgangspunten van single audit, die de komende jaren verder geconcretiseerd moeten worden in uitvoeringsbesluiten. Het Rekenhof is alvast ingegaan op de uitnodiging van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting om mee te werken aan de uitwerking van die uitvoeringsbesluiten, eenmaal het Vlaams Parlement het rekendecreet heeft goedgekeurd.

Hiermee keren we eigenlijk terug naar de basisvragen van de rondetafelconferentie. Hoe kunnen we de efficiëntie en effectiviteit van de controle bij de Vlaamse overheid verhogen? Hoe kan de controlelast worden verminderd? Hoe kan het concept “single audit” concreet vorm krijgen?

Vooreerst is een goede organisatiebeheersing in elke entiteit van de Vlaamse overheid de basis voor single audit. Wanneer wij als interne en externe controle-organen voldoende vertrouwen hebben in die organisatiebeheersing, kunnen wij onze controle daarop afstemmen. Ik stel hier uitdrukkelijk dat als het management op transparante wijze kan aantonen dat de bedrijfsvoeringsprocessen op orde zijn en het daarmee de risico's beheerst, er minder audit noodzakelijk is. Dit is een verantwoordelijkheid van het management.

De uitvoeringsbesluiten bij het rekendecreet zouden de opdrachten van de verschillende controleactoren duidelijk moeten omschrijven. Zo stelden we recent nog vast in een rapport aan het parlement dat de taakinvulling van de regeringscommissarissen zeer divers is en dat er nood is aan meer uniforme regels.

Vervolgens is het de verantwoordelijkheid van de verschillende auditororganen om de controles zo optimaal mogelijk op elkaar af te stemmen. Dit betekent o.m. het op elkaar afstemmen van de controleplanningen en voldoende coördinatie en samenwerking bij de uitvoering van de controles. Een goede communicatie en informatieuitwisseling zijn hierbij cruciaal. De afgelopen jaren werden daartoe al een aantal belangrijke stappen gezet met het afsluiten van de afsprakennota's tussen de decentrale

auditdiensten en IAVA, tussen IAVA en het Rekenhof en tussen IAVA, het IBR en het Rekenhof. Die afsprakennota's zullen de komende jaren worden geëvalueerd en verder worden verfijnd.

Een vermindering van de controlelast bereiken we niet alleen door het op elkaar afstemmen van controles, maar ook door een vermindering van de controles. Ik vermeldde al de afschaffing van het voorafgaand visum, maar ook andere controles moeten we in vraag durven stellen. Beantwoorden zij nog aan de huidige noden? Heeft de evolutie op informaticagebied niet voor efficiëntere alternatieven gezorgd? Controles die niet langer effectief zijn, worden beter geschrapt

Single audit, Dames en Heren, is een werkmethode die geleidelijk aan moet groeien. We willen daarom graag een oproep doen aan alle betrokken partijen, gecontroleerden en controle-actoren, om zelf ook voorstellen en ideeën aan te brengen die kunnen worden verwerkt in de uitvoeringsbesluiten van het rekendecreet en die ertoe bijdragen dat single audit ook in de praktijk een volledig succes wordt.

Informatie en rapportering

De administratie en de openbare instellingen geven meer dan eens te kennen dat de controlelast voor hen te hoog is. Die controlelast houdt in belangrijke mate verband met het veelvoud aan vragen dat hen wordt gesteld – al dan niet over dezelfde aangelegenheden – en met de resem aan rapporten die zij moeten opstellen. De gedelegeerd bestuurder van VDAB gaf op een vorige studiedag (van het Instituut voor de Overheid) in ditzelfde Vlaams Parlement een overzicht van deze “wildgroei” aan rapporteringen: begroting, personeelsplan, beheers- of managementovereenkomst, jaarrekening, jaarverslag, rapport over de uitvoering van de beheersovereenkomst, enz. Allemaal nuttige documenten, maar soms ook een hernemen van dezelfde informatie in een net iets andere vorm.

De voortdurende vraag naar informatie komt niet zozeer en zeker niet altijd van de “controle-organen”, maar heel dikwijls van (horizontale) departementen en kabinetten. Aangezien het beantwoorden van deze informatievragen vaak wordt ervaren als een administratieve belasting, is het aangewezen dat ook deze

problematiek wordt betrokken bij het aanpassen van het controlekader voor de Vlaamse Gemeenschap.

Het Rekenhof hecht veel belang aan een degelijke rapportering en verantwoording. Wij zijn er nochtans van overtuigd dat de efficiëntie kan verhogen door de verschillende rapporteringen beter op elkaar af te stemmen en te integreren. Dat is ook de reden waarom wij zozeer de nadruk leggen op de onderlinge afstemming van de verschillende controlecycli.

Ook het aantal verantwoordingsdocumenten kan worden herbekeken. Die documenten moeten inhoudelijk worden afgestemd op de (management)informatie die de departementen en agentschappen dagelijks gebruiken om hun activiteiten aan te sturen en op te volgen.

Ik vermeld hier opnieuw even het KIR-project van IAVA, waarbij ook het Rekenhof betrokken is. Dit project wil de Vlaamse departementen en agentschappen een werkbaar instrument bieden om de kwaliteit van hun informatieprocessen en van hun interne en externe rapportering te evalueren :

Weet elke organisatie welke informatie zijn management nodig heeft om de werking aan te sturen en op te volgen?

Welke informatie verwacht de voogdijminister over de bijdrage van de organisatie in de uitvoering van zijn beleid?

En welke informatie heeft het parlement nodig om zijn controle op de Vlaamse overheid te kunnen uitoefenen?

Hoe zorgt elke organisatie ervoor dat al deze gegevens betrouwbaar zijn en dat de kwaliteit van elk afzonderlijk rapport is verzekerd?

Het KIR-model helpt verbeteringstrajecten uit te werken die de kwaliteit van de informatie en rapportering stelselmatig verbeteren. Ook de interne auditdiensten en het Rekenhof zullen dit model als referentiekader gebruiken.

Controlematrix en assurance mapping

In het kader van de rondetafelconferentie werd voor het eerst een inventaris opgemaakt van de taken en het controledomein van de verschillende controleorganen. Dit gaf een zicht op de overlappingsen en de lacunes in de controle. Deze controlematrix is een nuttig instrument om de controles in het kader van single audit beter te stroomlijnen.

De “assurance mapping” van IAVA gaat nog een stap verder. De bedoeling is een continu overzicht te houden op de voornaamste risico's binnen de Vlaamse overheid en na te gaan hoe zij worden beheerst. Op dit ogenblik wisselen het Rekenhof en IAVA daarover reeds hun monitoringresultaten uit. De volgende jaren streven we naar één gemeenschappelijke risicoanalyse voor de Vlaamse overheid. Dit zou ons toelaten onze beperkte auditmiddelen nog gericht in te zetten, steeds met het doel de werking van de overheid te verbeteren.

Platform voor overleg

De samenwerking rond organisatiebeheersing, de afsprakennota's en assurance mapping zijn voorbeelden die het nut van de rondetafelconferentie aantonen.

Het Rekenhof zou de rondetafelconferentie dan ook willen uitbouwen tot een echt overlegplatform tussen alle controleorganen en gecontroleerden. Via dit overlegplatform beschikken alle betrokkenen over een forum om problemen inzake audit en controle aan te kaarten. Het biedt de mogelijkheid om problemen themagewijs aan te pakken en te werken aan praktische oplossingen. Mogelijke thema's die aan bod kunnen komen zijn bijvoorbeeld “het evenwicht tussen het vertrouwelijk omgaan met informatie en de nood aan een transparante verantwoording”, of “het beroepsgeheim versus het algemeen belang. Diverse werkvormen zijn denkbaar: het periodiek (bv. jaarlijks) organiseren van een seminarie met workshops, het uitbouwen van een website, het geven van opleidingen...

Besluit

Single audit vormt een uitdaging die het Rekenhof de volgende jaren wil aangaan, samen met de andere controleorganen en de gecontroleerde entiteiten. De rondetafelconferentie is daarvoor een ideaal forum. Als we samen onze schouders onder single audit zetten, ben ik er zeker van dat we erin zullen slagen om een efficiënter en effectiever controlelandschap te realiseren.

Tot slot nog dit. Ik zou, Dames en Heren, IAVA onrecht aandoen als ik hun dragende rol bij de uitwerking van single audit niet nog eens zou beklemtonen. In het audit charter van IAVA staat immers te lezen: “Het agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) en andere controleorganen zullen ernaar streven hun werkzaamheden op elkaar af te stemmen, dit met behoud van elkaars autonomie en verantwoordelijkheden. Hierdoor wordt de globale audit geoptimaliseerd, worden de kosten geminimaliseerd en wordt elke nodeloze dubbele inspanning van zowel auditoren als geauditeerden voorkomen”. Beter kan het kernidee achter single audit niet worden samengevat.

10 jaar IAVA, een decennium interne audit in de Vlaamse overheid. U zal het met mij eens zijn dat op die relatief korte tijd veel in beweging is gezet, en dit in een overheidslandschap dat voortdurend veranderingen ondergaat. Ik ben ervan overtuigd dat IAVA in de periode die voor ons ligt nog vele jaren nadrukkelijk zijn rol zal spelen als “huis-auditor” van de Vlaamse overheid. Niet als een vervelende luis in de pels, maar als een betrouwbare en waardevolle partner.

Mede namens mijn collega's van de Nederlandse Kamer van het Rekenhof feliciteer ik IAVA van harte met deze verjaardag. Het Rekenhof zal samen met jullie en het Instituut voor de Bedrijfsrevisoren de engagementen van de rondetafelconferentie trachten waar te maken en zo single audit laten uitgroeien tot de basis van een eigentijdse benadering van controle en audit.

De overheid moet in alle opzichten proberen slagvaardig te presteren en transparant te functioneren. Tegenover dergelijk behoorlijk bestuur moet er ook behoorlijke controle staan.

Wij zullen er samen aan werken met veel vertrouwen en wederzijds respect.

Ik dank u.

Ignace Desomer
08 februari 2011