

DE MINISTER-PRESIDENT VAN DE VLAAMSE REGERING
VLAAMS MINISTER VAN BUITENLANDS BELEID EN ONROEREND ERFGOED

NOTA AAN DE LEDEN VAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft: Audit en organisatiebeheersing

1. INHOUDELIJK

a) Situering

Sinds 2011 vindt er een overleg plaats tussen de kernministers van de Vlaamse Regering en een delegatie van het auditcomité van de Vlaamse administratie en van de lokale besturen (vanaf 2014). Dit overleg past binnen de opdracht die de auditcomités hebben om adviezen te formuleren aan de Vlaamse Regering. Op dit overleg worden de belangrijkste conclusies van de auditwerkzaamheden van het voorbije jaar besproken en de auditwerkzaamheden van het lopende jaar toegelicht. Dit jaar vond het overleg plaats op 21 juni. Tijdens dit overleg formuleerden de auditcomités een aantal adviezen om de invulling van de auditfunctie en de werking van de Vlaamse administratie en de lokale besturen op het vlak van organisatiebeheersing verder te optimaliseren.

Rekening houdend met deze adviezen, omvat voorliggende nota een voorstel van beslissing betreffende volgende aangelegenheden:

- Aanpassing rapporteringslijnen auditopdrachten Vlaamse administratie;
- Actieve openbaarheid van bestuur bij de Vlaamse administratie;
- Opvolging structurele aanbevelingen i.k.v. globale rapporten bij de lokale besturen;
- Vernieuwde aanpak organisatiebeheersing in de Vlaamse administratie;
- Beheersstructuur in het kader van het risicobeheer bij de Vlaamse administratie;
- Politieke betrokkenheid bij de auditwerkzaamheden.

Een thema dat eveneens op het voornoemde overleg aan bod kwam, was de problematiek van de koppencompensatie en de interne auditcapaciteit van Audit Vlaanderen. Dit aspect zal, vanwege de complexiteit ervan, echter deel uitmaken van een aparte nota.

b) Aanpassing rapporteringslijnen auditopdrachten Vlaamse administratie

Auditopdrachten, uitgevoerd door Audit Vlaanderen monden systematisch uit in een rapport. De bestemmelingen van de rapporten van Audit Vlaanderen zijn vastgelegd in het auditcharter, dat ook een aantal andere operationele aangelegenheden nader bepaalt. Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 oktober 2013 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap "Audit Vlaanderen" en tot wijziging van diverse besluiten betreffende controle en single audit (VR/2013/1810/DOC.1100/2), bepaalt dat er door de auditcomités een auditcharter¹ wordt opgesteld. Het is de bevoegdheid van de auditcomités om dit charter goed te keuren, waarna het als mededeling geagendeerd wordt aan de Vlaamse Regering. Het huidige auditcharter legt de rapporteringslijnen voor de rapporten van de Vlaamse administratie als volgt vast:

- De N-functie van de geauditeerde entiteit;
- Bij een EVA met rechtspersoonlijkheid aan de voorzitter van de Raad van Bestuur en indien van toepassing: aan de voorzitters van de decentrale auditcomités en de verantwoordelijken van de decentrale auditdiensten;
- De minister bevoegd voor interne audit;
- De functioneel bevoegde minister(s);
- Het auditcomité van de Vlaamse administratie
- Het Rekenhof

Aan het politieke niveau rapporteert Audit Vlaanderen voor de Vlaamse administratie systematisch aan de minister-president, bevoegd voor interne audit en de minister(s) die functioneel bevoegd is (zijn) voor de geauditeerde entiteit. Tijdens het overleg werd, ter versterking van het politieke draagvlak voor de auditconclusies en -aanbevelingen, voorgesteld om ook alle viceminister-presidenten voortaan een exemplaar van het auditrapport te bezorgen. Deze aanpassing van de rapporteringslijnen vereist twee acties:

- Audit Vlaanderen past het auditcharter aan en legt het voor aan de auditcomités;
- Samenwerkingsprotocollen met de decentrale auditcomités: aangezien in de samenwerkingsprotocollen die in het kader van het holdingmodel² zijn afgesloten tussen Audit Vlaanderen en de interne auditdiensten van een aantal extern verzelfstandigde agentschappen en de VRT, de huidige rapporteringslijnen naar het politieke niveau zijn opgenomen, wordt aan de voorzitters van de auditcomités die bevoegd zijn voor deze interne auditdiensten, gevraagd hun rapporteringslijnen eveneens aan te passen.

c) Actieve openbaarheid van bestuur voor de Vlaamse administratie

Jaarlijks voert Audit Vlaanderen bij meerdere entiteiten eenzelfde soort audit uit die betrekking kan hebben op één bepaald thema, proces, risico ... Naast een individueel rapport voor elke geauditeerde entiteit, resulteert een dergelijke verzameling van audits ook in een globaal samenvattend rapport. Dit globaal rapport bevat aandachtspunten en aanbevelingen die voor alle entiteiten uit het werkkterrein en voor het politieke niveau relevant kunnen zijn, maar waarvan de realisatie van de aanbevelingen de mogelijkheden of bevoegdheid van de individuele geauditeerden overstijgt. Eenvoudigheidshalve wordt hiervoor de benaming 'thema-audit'

¹ <http://www.auditvlaanderen.be/charter>

² Cf. de beslissingen van de Vlaamse Regering van 2006 en 2007 i.v.m. de invulling van de interne auditfunctie binnen de Vlaamse administratie (VR/2006/1002/DOC.0105 en VR/2007/3003/DOC0297)

gehanteerd. Voorbeelden van enkele recent uitgevoerde thema-audits binnen de Vlaamse administratie zijn informatiebeveiliging, projectmanagement en het beheer van het wagenpark.

Het auditcomité van de Vlaamse administratie stelt vast dat de vraag naar openbaarheid van dergelijke globale rapporten groot is. Zowel door journalisten als Vlaamse volksvertegenwoordigers worden immers regelmatig vragen tot openbaarheid van of parlementaire vragen m.b.t. deze rapporten gesteld. Om de transparantie rond de resultaten van deze opdrachten te verhogen, stel ik een actieve openbaarheid van deze globale auditrapporten voor via een publicatie op de website van Audit Vlaanderen.

Voor audits uitgevoerd binnen de lokale besturen wordt de actieve openbaarheid van de globale rapporten reeds toegepast.

d) Opvolging structurele aanbevelingen i.k.v. globale rapporten bij de lokale besturen;

Ook binnen de lokale besturen heeft Audit Vlaanderen reeds meerdere thema-audits of organisatie-audits uitgevoerd, waarvan het eindresultaat eveneens een globaal rapport is met structurele of entiteitsoverschrijdende aanbevelingen. Op dit ogenblik stelt zich hier evenwel een probleem van toewijzing van een verantwoordelijke voor de implementatie van deze aanbevelingen.

Voor thema-audits uitgevoerd binnen de Vlaamse administratie worden de structurele entiteitsoverschrijdende aanbevelingen, geformuleerd in de globale rapporten, systematisch besproken met het Voorzitterscollege. Het college duidt dan voor deze aanbevelingen een verantwoordelijke entiteit aan die vervolgens een actieplan opmaakt dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het Voorzitterscollege. De realisatiegraad van deze aanbevelingen volgt Audit Vlaanderen jaarlijks op.

Voor de lokale besturen ontbreekt nog een dergelijke afspraak. Om te vermijden dat de aanbevelingen uit de globale rapporten dode letter blijven, wordt, na overleg binnen het beleidsdomein Kanselarij en Bestuur, volgende procedure in cascade en volgorde van prioriteit voorgesteld:

Het Agentschap Binnenlands Bestuur zal de realisatie van de aanbevelingen die gerelateerd zijn aan de taken van dit agentschap en/of het beleidsveld 'Binnenlands Bestuur' op zich nemen.

Voor aanbevelingen die gerelateerd zijn aan andere Vlaamse beleidsvelden zal de voorzitter van het Voorzitterscollege, analoog als voor de auditaanbevelingen voor de Vlaamse administratie, een coördinerende rol opnemen en deze aanbevelingen in overleg met Audit Vlaanderen toewijzen aan een departement of agentschap van de Vlaamse administratie. Deze entiteit staat dan in voor de uitwerking van een actieplan ter realisatie van deze aanbevelingen.

Aanbevelingen die niet binnen de Vlaamse administratie (kunnen) worden opgenomen, zal Audit Vlaanderen bespreken binnen de stuurgroep, die specifiek is opgericht voor de opvolging van de thema-audits bij de lokale besturen. In deze stuurgroep, die enkel een adviserende rol vervult, zijn de belangrijkste belanghebbenden bij de audits in de lokale besturen betrokken (ABB, VVSG, ECG, Vlofin, VVP en VVOS). In overleg met deze stuurgroep kan dan nagegaan worden in welke mate één of meerdere van deze belanghebbenden een rol kan spelen in de realisatie van de betreffende aanbevelingen.

Op deze wijze kan Audit Vlaanderen jaarlijks de realisatie van deze aanbevelingen opvolgen en, analoog als bij de Vlaamse administratie, hierover terugkoppelen op het overleg tussen een delegatie van de auditcomités en de kernministers van de Vlaamse Regering.

e) Vernieuwde aanpak organisatiebeheersing in de Vlaamse administratie

De Vlaamse Regering hecht veel belang aan een degelijke organisatiebeheersing binnen de Vlaamse administratie en nam hierover reeds verschillende beslissingen. Zo legde zij de uitbouw van interne controle/organisatiebeheersing vast in de beheerscyclus (VR/2006/2007/DOC.0919) en kreeg de aanpak verder gestalte door middel van de beslissing van de Vlaamse Regering van 30 mei 2008 (VR/2008/3005/DOC.501). De Leidraad 'Interne controle/Organisatiebeheersing' werd hierbij goedgekeurd als referentiekader voor de uitbouw van de organisatiebeheersing binnen de Vlaamse administratie. Als generieke doelstelling stelde de Vlaamse Regering voorop dat elke entiteit voor organisatiebeheersing een maturiteitsniveau 3³ op een schaal van 0 tot 5 diende te bereiken tegen eind 2010. Entiteiten die dit maturiteitsniveau nog niet bereikten, werden geacht dit zo snel mogelijk te behalen in de periode 2011-2015. Daarnaast werden ook alle entiteiten gestimuleerd om hun maturiteitsniveau verder te verhogen.

Bij de uitvoering van organisatie-audits waarbij de sturende en ondersteunende processen of m.a.w. de 10 thema's uit de Leidraad 'Interne controle/Organisatiebeheersing' onderzocht werden, ging Audit Vlaanderen periodiek na in welke mate de organisatiebeheersing voldeed aan dit vereiste maturiteitsniveau 3.

Op 30 maart 2012 besliste de Vlaamse regering om de realisatie van de aanbevelingen van Audit Vlaanderen op te nemen in de plannings- en evaluatiecyclus (VR/2012/3003/DOC.0302/1). Op deze manier werd de verantwoordelijkheid van de leidend ambtenaren voor de realisatie van de aanbevelingen en de opvolging hiervan vastgelegd.

De Vlaamse Regering verankerde al deze beslissingen en doelstellingen in een generiek principe van de beheers- of managementovereenkomsten, dat later opnieuw werd geïntegreerd in de ondernemingsplannen met een meerjarige of jaarlijkse component. Het document VR/2014/0512/DOC.1241/1BIS en 2BIS betreffende de inhoud van de ondernemingsplannen bevat volgende passage:

'(Het ondernemingsplan) Bevat de acties gericht op het realiseren van doelstellingen zoals bepaald door de Vlaamse Regering. Hierbij worden minstens de acties vermeld die gericht zijn op het verhogen van de maturiteit van de eigen organisatie en/of het beperken van risico's en de wijze waarop de entiteit omgaat met de aanbevelingen uit de verschillende audits van Audit Vlaanderen (VR 2013 2012 MED.0680/1).'

In 2016 evalueerde Audit Vlaanderen de aanpak van de in het verleden uitgevoerde organisatie-audits bij de Vlaamse administratie en werkte het agentschap een nieuwe meer risicogedreven aanpak uit. De basisfilosofie van de Leidraad 'Interne controle/Organisatiebeheersing' bleef hierbij behouden.

Bij deze nieuwe aanpak auditeert Audit Vlaanderen in eerste instantie de maturiteit van het risicomangement binnen een entiteit. Hiervoor werd een raamwerk ontwikkeld waarbij 12 cruciale aspecten/elementen van risicomangement onderzocht worden. Aan elk van de

³ Dit maturiteitsniveau houdt in dat een entiteit beschikt over een gedocumenteerd systeem van organisatiebeheersing waarbij opdrachten worden uitgevoerd en resultaten worden behaald door middel van structureel verankerde werkmethode die gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en door de hele organisatie gedragen en toegepast worden.

geëvalueerde elementen kent Audit Vlaanderen een maturiteitsinschatting toe, waarna een gewogen gemiddelde maturiteitsinschatting berekend wordt voor enerzijds de 'risico-identificatie en -evaluatie' en anderzijds 'het risicobeheer'.

Vervolgens gaat Audit Vlaanderen in een organisatie-audit na in welke mate de entiteit de risico's voor de belangrijkste sturende en ondersteunende processen binnen de organisatie voldoende beheerst door de gepaste beheersmaatregelen. Het toegekende maturiteitsniveau bepaalt hierbij in welke mate Audit Vlaanderen voor de keuze van toekomstige procesaudits kan verder bouwen op de resultaten van de risicoanalyse van de entiteit.

Na goedkeuring van deze aanpak door het auditcomité van de Vlaamse administratie, communiceerde Audit Vlaanderen begin 2017 deze nieuwe werkwijze aan het werktelein via een presentatie op de managementcomités van elk beleidsdomein en publiceerde zij deze aanpak en het bijhorende maturiteitsmodel rond risicomanagement op zijn website www.auditvlaanderen.be/nieuwe-aanpak-voor-organisatie-audits-bij-de-vlaamse-administratie.

In het kader van de meerjarenplanning besliste het auditcomité van de Vlaamse administratie dat Audit Vlaanderen tegen eind 2019 een evaluatie van het risicomanagement en een organisatie-audit volgens deze vernieuwde aanpak bij elke entiteit van de Vlaamse administratie moet opnemen in zijn auditplan.

Met deze vernieuwde aanpak beoogt Audit Vlaanderen enerzijds de entiteiten te stimuleren om hun verantwoordelijkheid rond het beheersen van de belangrijkste risico's op te nemen maar anderzijds ook het management een methodologie aan te reiken om artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2012 betreffende controle en single audit. (VR/2012/0106/DOC.0490/2) een concrete inhoud te geven. Dit artikel bepaalt immers dat de leidend ambtenaar verantwoordelijk is voor de risicoanalyse en het risicomanagement van de entiteit en dat alle controleactoren⁴ het door de entiteit geïnstalleerde risicomanagement evalueren en, in overleg met het Rekenhof, de risicoanalyse van de entiteit opvolgen en aanvullen. Audit Vlaanderen stelde op de vergadering van de stuurgroep single audit⁵ van 25 mei 2016 het ontwikkelde maturiteitsmodel rond risicomanagement voor aan de andere audit- en controleactoren die actief zijn binnen de Vlaamse administratie. Deze actoren reageerden positief ten aanzien van de voorgestelde methodiek.

Audit Vlaanderen legt met deze vernieuwde aanpak duidelijk de nadruk op die thema's of sturende en ondersteunende processen die het meest belangrijk zijn voor een departement of agentschap. Daarnaast focust Audit Vlaanderen zich voortaan ook enkel nog op de belangrijkste risico's voor de organisatie en de mate van risicoafdekking door de geïmplementeerde beheersmaatregelen. Dit impliceert evenwel dat niet langer alle thema's het voorwerp uitmaken van een auditopdracht en afgestapt wordt van een maturiteitsinschatting per thema uit de Leidraad 'Interne controle/Organisatiebeheersing'. Enkel met betrekking tot het risicomanagement zal Audit Vlaanderen dus voortaan nog een maturiteitsinschatting geven.

Ik stel voor dat de Vlaamse Regering deze vernieuwde aanpak waarbij risicomanagement centraal staat, onderschrijft en het generiek principe zoals nu opgenomen in de ondernemingsplannen, vanaf 2018 geherformuleerd wordt als volgt:

'(Het ondernemingsplan) Bevat de acties gericht op het realiseren van doelstellingen zoals bepaald door de Vlaamse Regering. Hierbij worden minstens de acties vermeld die enerzijds gericht zijn op

⁴ Andere controleactoren: inspectie van Financiën, bedrijfsrevisoren, departement Financiën en Begroting, Vlaamse Auditautoriteit

⁵ Stuurgroep Single Audit: stuurgroep opgericht in het kader van het besluit van de Vlaamse Regering dd 7/09/2012, waarvan de controleactoren van voorgaande voetnoot deel uitmaken, samen met het Rekenhof.

het verhogen van de maturiteit van het risicomanagement en op het versterken van de organisatiebeheersing/interne controle van de eigen organisatie en anderzijds de wijze waarop de entiteit omgaat met de aanbevelingen uit de verschillende audits van Audit Vlaanderen (VR 2013 2012 MED.0680/1).

f) Ondersteunende, coördinerende werking in het kader van het risicomanagement bij de Vlaamse administratie

De vraag om meer aandacht voor risicomanagement bij de uitbouw van organisatiebeheersing binnen de Vlaamse administratie, houdt evenwel ook in dat grondig moet worden nagedacht over enerzijds de wijze waarop de entiteiten hierbij kunnen ondersteund worden (bv. op het vlak van kennisopbouw, opleiding,...) en anderzijds over de rollen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden.

Het Departement Kanselarij en Bestuur neemt hieromtrent al enkele initiatieven zoals bijvoorbeeld het aanbod van een raamcontract 'consultancy op het vlak van o.a. risico-analyse' en de ontwikkeling van een toolbox risicomanagement.

Verderbouwend op het raamwerk m.b.t. risicomanagement dat Audit Vlaanderen ontwikkelde, is het dan ook aangewezen dat het departement en Audit Vlaanderen nagaan op welke wijze de entiteiten op het vlak van de uitbouw van risicomanagement verder kunnen worden ondersteund en dat zij een concreet voorstel uitwerken betreffende de ondersteunende, coördinerende werking in het kader van risicomanagement bij de Vlaamse administratie.

Gelet op de besparingsdoelstelling van de Vlaamse Regering dient het uitgewerkte voorstel budget- en koppenneutraal te zijn.

g) Auditplanning

De jaarlijkse auditplanning van Audit Vlaanderen bij de Vlaamse administratie vertrekt vanuit de krachtlijnen van de auditstrategie zoals bepaald door de auditcomités en is verder gebaseerd op o.a.:

- de resultaten voortvloeiend uit een risicoanalyse;
- een overleg met het management;
- de planning van andere audit- en controle instanties vanuit single auditoogpunt.

Naast het jaarlijks overleg tussen de kernministers en de delegatie van de beide auditcomités, vindt sporadisch in het kader van de voorbereiding van de auditplanning ook overleg plaats met het politieke niveau.

Om de politieke betrokkenheid bij de werkzaamheden van Audit Vlaanderen te verhogen, wordt naast de interkabinettenwerkgroep ter voorbereiding van het jaarlijks overleg, een bijkomend overleg ingepland om zowel een toelichting over de stand van zaken van de planning van het lopende jaar te geven, als een zekere input/richting te krijgen voor de planning van het volgende jaar. De finale invulling en goedkeuring van de auditplanning blijft uiteraard de volledige verantwoordelijkheid van beide auditcomités.

2. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE BEGROTING VAN DE VLAAMSE REGERING

Er is geen weerslag op de begroting. Het advies van de Inspectie van Financiën is verleend op 7 september 2017.

De Inspectie van Financiën bevestigde met toepassing van artikel 6 § 5 van het BVR van 19 januari 2001 houdende regeling van de begrotingscontrole en –opmaak dat voor dit dossier het gemotiveerd akkoord van de Vlaamse minister, bevoegd voor de begroting, niet vereist is.

3. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP DE LOKALE BESTUREN

Het voorliggend voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeel, de werkingsuitgaven, investeringen, schuld en ontvangsten van de lokale besturen.

4. WEERSLAG VAN HET VOORSTEL OP HET PERSONEELSBESTAND EN DE PERSONEELSBUDGETTEN

Het voorliggend voorstel van beslissing heeft geen weerslag op het personeelsbestand en -budget van de Vlaamse overheid.

5. KWALITEIT VAN DE REGELGEVING

Aangezien het voorliggend voorstel van beslissing (auto)regulering van de Vlaamse overheid betreft, is geen reguleringssimpactanalyse, noch wetgevingstechnisch en taalkundig advies vereist.

6. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- (1) de rapporteringslijnen van de auditrapporten aan te passen overeenkomstig punt 1-b);
- (2) over te gaan tot de actieve openbaarheid van bestuur van de samenvattende globale rapporten van thema-audits uitgevoerd door Audit Vlaanderen binnen de Vlaamse administratie overeenkomstig punt 1-c);
- (3) de opvolging van de structurele aanbevelingen i.k.v. de globale rapporten bij de lokale besturen uit te voeren overeenkomstig de procedure zoals beschreven in punt 1-d);
- (4) de vernieuwde aanpak zoals vermeld onder punt 1-e) te onderschrijven en het generiek principe zoals nu opgenomen in de ondernemingsplannen, vanaf 2018 te herformuleren als volgt:
'(Het ondernemingsplan) Bevat de acties gericht op het realiseren van doelstellingen zoals bepaald door de Vlaamse Regering. Hierbij worden minstens de acties vermeld die enerzijds gericht zijn op het verhogen van de maturiteit van risicomanagement en op het versterken van de organisatiebeheersing/interne controle van de eigen organisatie en anderzijds de wijze waarop de entiteit omgaat met de aanbevelingen uit de verschillende audits van Audit Vlaanderen (VR 2013 2012 MED.0680/1).
- (5) dat Audit Vlaanderen en het Departement Kanselarij en Bestuur een voorstel uitwerken betreffende de ondersteunende, coördinerende werking in het kader van risicomanagement binnen de Vlaamse administratie (cf. punt 1-f);
- (6) dat er een bijkomend jaarlijks overleg plaatsvindt tussen Audit Vlaanderen en het politieke niveau.

De minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlands Beleid en
Onroerend Erfgoed

Geert BOURGEOIS