

vlabest

vlaamse adviesraad voor bestuurszaken

ADVIES

externe audit voor de lokale en provinciale besturen

29 april '10



INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	1
0. INLEIDING	3
0.1. Duiding bij de adviesopdracht en aanpak	3
0.2. Beleidsaanbevelingen	4
1. 2010 – 2011, het geschikte moment voor noodzakelijke wijzigingen aan het reglementaire kader.	6
2. UITGANGSPUNTEN EN DOELSTELLINGEN	7
2.1. Een samenhangend totaalsysteem	7
2.2. Het samenhangend begrippenkader voor een controlecyclus	9
3. EXTERNE AUDIT	11
3.1. Scope van de audit	11
3.2. Structuur van de audit	13
3.3. Geïntegreerd kader	14
3.3.1. Single Audit	14
3.3.2. Geïntegreerde Planning en Rapportering (efficiënte overheid)	16
3.4. Organisatie	18
3.4.1. Plaats in het institutionele landschap	18
3.4.2. Organisatievorm en werkwijze	19
3.5. Tijdsplan	21
3.5.1. Periodiciteit	21
3.5.2. Implementatietraject	23
3.6. Aansluitend	26
3.6.1. Provincies	26
3.6.2. Verzelfstandigde organen	26
3.6.3. Relatie gemeente - OCMW	27
3.6.4. Peer reviews en visitatie	27
3.6.5. Andere beleidsniveaus	28
4. SAMENVATTING	29
BIJLAGE I: GEHANTEERDE BEGRIPPEN	33
BIJLAGE II: EXTERNE AUDIT IN DE BELEIDSNOTA'S	35
BIJLAGE III: EXTERNE GESPREKSPARTNERS	39

0. INLEIDING

0.1. Duiding bij de adviesopdracht en aanpak

Uit de beleidsnota's Binnenlands Bestuur en Bestuurszaken blijkt dat Vlaams minister Geert Bourgeois de vaste overtuiging heeft om tijdens deze legislatuur een systeem van externe audit uit te werken voor de lokale en provinciale besturen. In de beleidsnota's worden een aantal eerste contouren en denkpistes aangereikt, waarbij uiteraard ook wordt verwezen naar de relevante passages in het gemeentedecreet, provinciedecreet en OCMW-decreet die nog moeten worden uitgevoerd.¹

De externe audit is daarbij steeds opgevat als het sluitstuk in de hele beleids-, beheers-, en rapporteringscyclus zoals die is vormgegeven in de organieke decreten. Het hoeft dus geen betoog dat de uittekening van dit concept **van groot strategisch belang** is voor de verdere ontwikkeling van de lokale en provinciale besturen, én voor de interbestuurlijke relaties met de centrale overheden. De Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken (verder VLABEST)² ziet het daarom als zijn taak om mee te denken over de totstandkoming van deze cruciale doelstelling. Via voorliggend initiatiefadvies wil het, voortbouwend op hetgeen hierover is opgenomen in de beleidsnota's, **een realistisch en doordacht scenario aanreiken voor de ontwikkeling en implementatie van externe audit voor de lokale en provinciale besturen**.

VLABEST besliste een **werkgroep** te belasten met het uitwerken van een omstandig ontwerpadvies over de problematiek. De werkgroep vergaderde onder het voorzitterschap van de heer Geert Vandenabeele (lid VLABEST) en bestond uit volgende leden:

- Prof. dr. Herman Matthijs (voorzitter VLABEST)
- Prof. dr. Wouter Van Dooren (lid VLABEST)
- Prof. dr. Herwig Reynaert (lid VLABEST)
- Mevrouw Catherine Ruys (lid VLABEST)
- De heer Jan Leroy (afgevaardigd namens VVSG)
- De heer Stefaan Desmet (afgevaardigd namens VVP)

De werkgroep werd begeleid door Stoop Consulting bvba, die instond voor het procesbeheer en de inhoudelijke ondersteuning.

De werkgroep wenste ook het werkveld te consulteren en dus externe experts en stakeholders aan het woord te laten om hun visie op de problematiek te geven. Daarom werden op verschillende werkgroepvergaderingen en aparte workshops vertegenwoordigers van de verschillende stakeholders (de lokale en provinciale besturen, de Vlaamse overheid en een aantal experts) uitgenodigd. Zij hebben de reflectie versterkt en gevoed met hun eigen input, als aanvulling op de ervaringen en eigen inzichten van

¹ Zie bijlage II voor de relevante passages uit de beleidsnota's

² VLABEST is de Vlaamse Strategische Adviesraad voor het beleidsdomein Bestuurszaken. Alle informatie over de adviesraad kan u vinden op de webstek www.vlaanderen.be/VLABEST.

de leden van de werkgroep zelf. Als bijlage vindt u een overzicht van de gedachtewisselingen en panelgesprekken die de werkgroep organiseerde.

Uiteindelijk kwam de werkgroep in de maanden januari tot maart 2010 zeven maal samen en werden twee aparte workshops georganiseerd. De werkgroep rondde zijn werkzaamheden af op 25 maart, waarna de ontwerptekst werd voorgelegd aan de voltallige vergadering van de Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken. Deze keurde het ontwerp definitief goed op de zitting van 29 april '10.

Voor de vlotte lezing van het advies werd in de bijlage I een korte beschrijving opgenomen van de door VLABEST **gehanteerde begrippen en termen**.

0.2. Beleidsaanbevelingen

Dit advies wil op genuanceerde wijze een kader geven waarbinnen de externe audit van de Vlaamse lokalen en provinciale besturen tot stand kan komen. Uit dit samenhangend advies kan VLABEST 11 aanbevelingen distilleren. Deze moeten beschouwd worden als kernpunten die in de volledige samenhang van het advies moeten gelezen worden.

1. **De huidige bepalingen** op het vlak van controle en externe audit in de organieke decreten moeten **aangepast** worden om tot een uitvoerbaar geheel te komen.
2. De opdracht voor de externe audit moet de externe **evaluatie zijn van het systeem van organisatiebeheersing en de kwaliteit van de beleids- en beheersrapportering** van het bestuur.
3. De externe audit moet **toegevoegde waarde** hebben voor zowel de lokale en provinciale besturen zelf, als voor de Vlaamse overheid, en in brede zin ook een maatschappelijke meerwaarde betekenen. Deze toegevoegde waarde kan blijken uit meer transparantie en vertrouwen ten gevolge van de versterking van de verkozen Raad.
VLABEST identificeert als randvoorwaarden:
 - duidelijkheid en eenduidigheid in begrippen, taken en verantwoordelijkheden,
 - responsabilisering koppelen aan beheersing en rapportering,
 - de vermindering van planlasten en rapporteringsdruk.
4. De externe audit moet passen binnen het concept van '**single audit**': controlewerkzaamheden die elkaar niet overlappen, die op elkaar voortbouwen en waar nodig elkaar versterken en verbeteren. De externe audit is daarbij het sluitstuk van de beleids- en beheerscyclus, die het principe van de eenmalige gegevensopvraging nastreeft (MAGDA-principe) en de planlast en rapporteringsdruk aantoonbaar vermindert.
5. Een "**Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen**" dat ressorteert onder het Vlaams Parlement zou deze externe audit moeten organiseren. Dit Auditbureau moet slagkrachtig zijn en wordt als overheid belast met de sturende rol van de externe audit. Daarnaast staat het ook in voor de uitvoering van de externe audit, in samenwerking met privaatrechtelijke auditbureaus.
6. De **methodologieën en standaarden** voor de externe audit zullen door het Auditbureau ontwikkeld worden door een beroep te doen op de inbreng en participatie van een adequate vertegenwoordiging van het beleid, publieke auditexperts (m.n. IAVA en Rekenhof), vertegenwoordigers van zowel de Vlaamse als de lokale en provinciale overheden, en van externe experts.
7. De externe audit zal **rekening houden met de schaalgrootte en de complexiteit** van de processen van de betrokken besturen. Ze zal eveneens de geschiktheid van de organisatiebeheersing vergelijken met de geformuleerde of opgelegde ambitie. De besturen zullen daarom trouwens ook zelf financieel bijdragen tot de kosten van de externe audit. De hoogte van de bijdrage staat in functie van hun schaalgrootte en in verhouding tot de mate waarin ze zelf een adequate interne audit opgezet hebben.
8. De externe audit zal verplicht **driejaarlijks** zijn, met een optie voor de besturen om de overige jaren op eigen kosten een externe audit te laten uitvoeren door een erkend privaat auditbureau.
9. De invoering van de externe audit verloopt volgens een **ontwikkelpad**. Na een voorbereidende fase 2010-2012, volgt een gefaseerd instappen tussen 2013 en 2017. De implementatie van de nieuwe beleids- en beheerscyclus sluit af met een "in controle"-verklaring door het bestuur zelf. Een groeitraject om gefaseerd tot een optimaal maturiteitsniveau te komen, aangepast aan elk bestuur, is daarbij van belang.
10. Ook alle **verzelfstandigde entiteiten** vallen binnen de auditperimeter, maar dan met respect voor hun eigen controlemechanismen.
11. Voor de **provincies** is de nodige afstemming met het Rekenhof vereist (in overeenstemming het 'single audit'-concept en deze aanbevelingen) of indien nodig een aanpassing van diens rol door een wijziging van de wetgeving.

1. 2010 – 2011, HET GESCHIKTE MOMENT VOOR NOODZAKELIJKE WIJZIGINGEN AAN HET REGLEMENTAIRE KADER.

De nakende implementatie van het besluit van de Vlaamse Regerings betreffende de beleids- en beheerscyclus van de provinciale en lokale besturen creëert volgens VLABEST de ideale dynamiek voor de invoering van een efficiënte externe audit. Meer nog, VLABEST meent dat de externe audit het noodzakelijke sluitstuk is van een efficiënte beleids- en beheerscyclus.

VLABEST gelooft sterk in het belang en de toegevoegde waarde van de externe audit, maar stelt tegelijkertijd ook vast dat de huidige regels uit het gemeentedecreet, provinciedecreet en OCMW-decreet onvoldoende een samenhangend en realiseerbaar kader voor externe audit aanreiken.

De huidige bepalingen betreffende de externe audit in de lokale en provinciale besturen schieten enerzijds **conceptueel en methodologisch tekort** en zijn anderzijds in hun huidige vorm **niet (op korte termijn) realistisch en concreet haalbaar**.

Deze vaststelling werd gedeeld door alle geconsulteerde bevoorrechte getuigen, belanghebbenden en experts.

- Indien de Vlaamse Regering of decreetgever gevolg wil geven aan de aanbevelingen van VLABEST, moeten een aantal artikels van de organieke decreten aangepast worden. Een artikelsgewijs uitwerken van het advies valt evenwel buiten de opdracht van VLABEST als Strategische Adviesraad. VLABEST pleit er voor om de wijzigingen te integreren in de lopende werkzaamheden om de decreten te vereenvoudigen. Aansluiting zoeken op de initiatieven op het vlak van planlastvermindering is noodzakelijk.
- De geïdentificeerde methodologische en conceptuele tekortkomingen van de huidige bepalingen betreffen onder meer de volgende elementen:
 - Onduidelijke scope en opdracht van de externe audit zelf met onvoldoende of methodologisch niet consistente afbakening tussen “interne controle” of “organisatiebeheersing”, audit en toezicht. De logische en methodologisch consequente samenhang van dit alles binnen een totale controlecyclus, als onderdeel van een geïntegreerde beleids- en beheerscyclus, komt niet tot zijn recht.
 - Onduidelijk statuut / aard van de externe auditcommissie.
 - Bijna “operationele” betrokkenheid van de externe auditcommissie voor:
 - een jaarlijkse kascontrole (art. 169 GD, art. 165 PD, art. 170 OCMW-decreet)
 - een vervanging van secretaris, financieel beheerder of rekenplichtige (art. 170 GD, art. 166 PD, art. 171 OCMW-decreet)
 - ...
 - Automatische overgang van ontvanger naar financieel beheerder of externe auditcommissie (art. 308 van het gemeentedecreet of art. 280 van het OCMW-decreet).

- Onduidelijkheid betreffende de haalbaarheid, financiering en implementatie van de externe audit en het gebrek aan een gefaseerd ontwikkelingstraject.

2. UITGANGSPUNTEN EN DOELSTELLINGEN

VLABEST stelt vast dat het belang en de noodzaak van een externe audit unaniem onderschreven worden, zowel door alle bevroegde belanghebbenden als door alle leden van VLABEST zelf.

Mochten er beleids- en beheersverantwoordelijken zijn die gerede twijfels behouden, moeten deze overtuigd kunnen worden door een adequate conceptuele uitwerking en invoering van de externe audit. Cruciaal hierbij is het invullen van de volgende randvoorwaarden:

- een realistisch, haalbaar geheel
- duidelijk en eenduidig
- vermindering van planlasten en rapporteringsdruk
- visie van samenhangende organisatie-ontwikkeling vanuit een leer- en verbetertraject
- aantoonbare toegevoegde waarde voor alle actoren en belanghebbenden.

Naar het overtuigen van de betrokkenen van de voordelen en toegevoegde waarde van de externe audit moet bij het invoeringstraject sowieso voldoende aandacht gaan (cf. infra). Dat kan maar door een toegevoegde waarde die van bij het begin voldoende duidelijk en expliciet is.

VLABEST meent dat een **goed uitgewerkte externe audit** (neutrale externe beoordeling en feedback) een organisatie enkel ten goede kan komen. Het creëert **enerzijds vertrouwen** inzake de nakoming van de verplichtingen en de betrouwbaarheid van de interne en externe communicatie en rapportering, en het vormt **anderzijds de basis voor betere beslissingen en bijsturing** (verbeteringen van organisatiebeheersing, efficiëntie, beleidseffectiviteit, risicobeheer, enz.).

De externe audit moet kaderen in en integraal deel uitmaken van een samenhangend totaalsysteem dat gestoeld is op een zichzelf **regenererende en versterkende beleids- en beheerscyclus**. VLABEST vertrekt daarbij van de volgende uitgangspunten voor de lokale en provinciale besturen:

- een samenhangend organisatie- en sturingsmodel gestoeld op transparantie
- de versterking van de representatieve democratie
- de rationaliteit van het voortschrijdend inzicht (inzichtelijk handelen).

2.1. Een samenhangend totaalsysteem

VLABEST stelt een **gefaseerde evolutie** voor naar **een samenhangend totaalsysteem** met **beleid, planning & budget, organisatiebeheersing, rapportering en audit** voor de lokale en provinciale besturen.

VLABEST hanteert bij deze keuze de volgende uitgangspunten en randvoorwaarden:

- Democratische versterking: het systeem moet streven naar optimale transparantie en betrouwbare informatie op maat van zowel de Raad en de diverse bestuursorganen als, in tweede instantie, van de burgers en belanghebbenden.
- Duidelijkheid en eenduidigheid: het hele beheers- en controle-universum voor de lokale en provinciale besturen moet geoptimaliseerd worden. Dit vereist duidelijkheid over :
 - de gehanteerde begrippen;
 - taken en verantwoordelijkheden; zonder overlap, noch lacunes (zie ook verder onder §3.1 m.b.t. “single audit” en “geïntegreerde planning & rapportering”).
- Samenhangende organisatieontwikkeling die de verdere responsabilisering van en binnen lokale en provinciale besturen gelijk doet oplopen met een betere organisatiebeheersing en rapportering. Minder ex-ante controles en minder systematisch toezicht worden daarbij gekoppeld aan de samenhangende interne controlesystemen en risicobeheersing en aan betere en meer betrouwbare informatieverstrekking en rapportering binnen en door lokale en provinciale besturen
- Vermindering van planlasten en rapporteringsdruk: een geïntegreerde planning en rapportering door de lokale en provinciale besturen moet overlappende en niet compatibele plannings- en rapporteringsverplichtingen wegwerken en structureel voorkomen. Dit geldt voor de diverse Vlaamse beleidsdomeinen / beleidsvelden én voor het federale niveau.
 Alle bestaande controles (inclusief alle vormen van toezicht) en alle plannings- en rapporteringsverplichtingen moeten zonder taboes bekeken worden om te zien of er integratie/synergie mogelijk is. Elke betrokkene moet immers de toegevoegde waarde van elke schakel rechtstreeks merken. De totaalaanpak die VLABEST voorstelt laat toe om te vermijden dat er met de externe audit gewoon een laag bovenop het bestaande controlearsenaal komt. Dit lijkt ook de enige manier om uiteindelijk te komen tot een fundamentele versterking van het bestuurlijke landschap in Vlaanderen.
 VLABEST beschouwt dit als een noodzakelijke voorwaarde voor een geslaagde invoering van een externe audit.
- Leer- en verbetertraject: het systeem moet een significante toegevoegde waarde hebben binnen een continu leer- en verbetertraject van de Vlaamse en lokale/provinciale besturen.
 - De (externe) audit van de lokale en provinciale besturen moet integraal onderdeel zijn van een controlecyclus die zich ent op en integreert in de beleids- en beheerscyclus van de lokale en provinciale besturen.
 - De auditoren, dit zijn de individuen en teams belast met de externe audit, zullen:
 - steeds werken vanuit een op toegevoegde waarde gerichte missie;
 - overlap met andere controles en/of evaluaties vermijden;
 - de juiste competentie en attitude hebben; daarmee beoogt VLABEST een neutrale externe beoordeling, om zo een reële bijdrage te kunnen leveren aan een versterking van de beheers- en bestuurskracht van de lokale en provinciale besturen. Vanuit hun expertise bieden de auditoren aldus een klankbord om de reflectie over het eigen leren van het bestuur te bevorderen.

2.2. Het samenhangend begrippenkader voor een controlecyclus

Het **begrippenkader** dat **gemeente-, OCMW- en provinciedecreet** hanteren blijft een goed vertrekpunt voor het uittekenen van een verbeterd concept. Bij het verder in detail uitwerken is de decreetgever echter zelf reeds buiten dit kader getreden, wat aanleiding heeft gegeven tot de hierboven gesignaleerde onuitvoerbaarheid.

VLABEST benadrukt graag nogmaals het belang van een duidelijke **afbakening** tussen “organisatiebeheersing”, “audit” en “toezicht”.

- De **organisatiebeheersing** is een verantwoordelijkheid van de besturen zelf. Het omvat een geheel aan sturing en beheersing van de lokale en provinciale besturen. Het ambtelijk management en de bestuursorganen hebben hierbij, elk op het eigen niveau, een cruciale rol. Niet alleen het systeem van interne controle en de hele risicobeheersing van een bestuur, maar ook de beleids- en beheerscyclus, het financiële beheer en het personeelsbeheer maken deel uit van de organisatiebeheersing.
 - Onder de noemer ‘interne controlesysteem’ bieden de decreten reeds een goede definitie en omschrijving van de desbetreffende principes.³
 - Bepaalde aspecten en specifieke controlemaatregelen (zoals inzake het kasbeheer of de handtekeningen bij betalingsopdrachten aan banken) zijn te gedetailleerd en dragen daardoor niet bij tot optimale interne controle en organisatiebeheersing. In de mate dat besturen hun organisatiebeheersing zelf verbeteren en expliciteren, moet de decreetgever volgens VLABEST hier geen gedetailleerde controlemaatregelen opleggen.
- De **audit** is per definitie een “evaluatie” door een deskundige instantie die niet betrokken was in (en dus onafhankelijk / neutraal is t.o.v.) datgene wat beoordeeld wordt (= het voorwerp van de audit uitmaakt).
 - De audit kan betrekking hebben op allerlei aspecten van de organisatiebeheersing en/of het daadwerkelijk functioneren van een bestuur, maar ook op het rapporteren binnen en/of door een lokaal en provinciaal bestuur.
 - De “scope” (het voorwerp en de reikwijdte) van de audit heel duidelijk en expliciet bepalen is belangrijk om te weten wat wel en wat niet verwacht mag worden.
- Het **toezicht** omvat een toetsing aan het recht en aan het algemeen belang, door de toezichthoudende overheid, van beslissingen genomen door een lokaal of provinciaal bestuur.
 - Het Vlaamse Gewest is bevoegd voor het toezicht op de Vlaamse lokale en provinciale besturen en oefent dit uit via het algemeen toezicht of via goedkeuringstoezicht.
 - VLABEST meent dat het Agentschap Binnenlands Bestuur een centrale rol moet vervullen in het toezicht door de Vlaamse Overheid, maar ziet de externe audit van de lokale en provinciale besturen niet als een opdracht voor het Agentschap. (Zie ook § 3.4 voor de voorstellen betreffende de institutionalisering van deze audit.)

³Art. 99 t.e.m. 101 gemeentedecreet, art. 98 t.e.m. 100 OCMW-decreet en art. 95 t.e.m. 97 provinciedecreet

Welke ontwikkeling ziet VLABEST daarbij voor het bestaande toezicht ?

VLABEST onderschrijft de visie van het Agentschap Binnenlands Bestuur dat een goed institutioneel onderscheid nodig is tussen enerzijds het “toezicht” op de beslissingen van de lokale en provinciale besturen en anderzijds de “externe audit” van dezelfde besturen.

- VLABEST benadrukt dat het nog verder afbouwen van het systematisch toezicht en andere vormen van “ex ante controle” door Vlaamse overheidsinstanties hand in hand gaat met de uitbouw van samenhangend totaalsysteem inzake beleids- en beheerscyclus, controle en audit. Deze afbouw wordt mogelijk door de beoogde verhoogde responsabilisering, interne organisatiebeheersing en betere rapportering en verantwoording evenals daarop aansluitende audit (“ex post”).

Voor VLABEST betekent dit een afbouw van systematisch toezicht door het Agentschap Binnenlands Bestuur, maar evenzeer een afbouw van andere vormen van toezicht en/of ex ante controle door andere Vlaamse overheidsinstanties (vanuit de diverse Vlaamse beleidsdomeinen). Het op elkaar afstemmen van plannings- en rapporteringsinstrumenten is cruciaal. Dit vergt ook het heroverwegen en optimaliseren van specifieke subsidiestromen, in de mate dat deze aan de oorsprong liggen van bijzondere planningsverplichtingen en/of vormen van specifiek toezicht. (Zie ook § 3.3.2 voor de bespreking van de geïntegreerde planning en rapportering.)

- In een uitgewerkt samenhangend totaalsysteem heeft een “klachtentoezicht” zijn plaats. Het klachtentoezicht heeft immers een belangrijke (relatief snelle) maatschappelijke en democratische rol en toegevoegde waarde als administratieve beroepsinstantie. De beoogde versterking van de organisatiebeheersing van de lokale en provinciale besturen zal naar alle waarschijnlijkheid een gunstig effect hebben en (op termijn) leiden tot een daling van het aantal “terechte klachten”.

3. EXTERNE AUDIT

3.1. Scope van de audit

De opdracht voor de externe audit omvat in **eerste orde** een **externe evaluatie van twee aspecten**:

- het systeem van organisatiebeheersing (inclusief de interne controle en het risicobeheer);
- de kwaliteit en betrouwbaarheid van het systeem van beleids- en beheersrapportering (inclusief financiële rapportering) van het betrokken lokaal of provinciaal bestuur⁴.

In **tweede orde** identificeert VLABEST een (mogelijke) bijkomende opdracht: de **attestering** (*van de “betrouwbaarheid” / het “waar en getrouw beeld”*) van zowel de financiële jaarrapportering als van overige (meer)jaarlijkse beleids- en beheersrapportering door het betrokken lokaal of provinciaal bestuur.⁵ Deze attestering moet gezien worden als een versterking van het democratische proces. Dat vereist wel dat de attestering moet gebeuren vooraleer het jaarverslag / de rapportering ter bespreking en goedkeuring voorgelegd wordt aan de Raad.

VLABEST ziet de uitbouw en werking van de externe audit als onderdeel van een haalbaar groeipad, gericht op transparantie en betrouwbaarheid. Zoals elke professionele audit, zal de externe audit van de lokale en provinciale besturen evalueren aan de hand van duidelijke standaarden. Het niveau van de te bereiken standaard moet gefaseerd opgebouwd kunnen worden, idealiter geënt op een concept van progressieve maturiteitsniveaus⁶. Vooreerst kan een basismaturiteitsniveau gedefinieerd worden dat in principe voor elk lokaal en provinciaal bestuur haalbaar moet zijn en dat voldoende vertrouwenwekkend moet kunnen zijn. Daarnaast lijkt het ook nuttig om per bestuur een (hoger) gewenst maturiteitsniveau te formuleren op basis van schaalgrootte, complexiteit, specifieke situaties en/of ambitie. Het werken met diverse maturiteitsniveaus moet niet enkel transparantie creëren en vertrouwenwekkend zijn, maar ook een (aan elk bestuur aangepast) groeipad mogelijk maken.

Aldus geformuleerd onderscheidt de externe audit, zoals hier voorgesteld, zich van de performantie-audit en de nakomingsaudit. De externe audit omvat dan zelf geen performantieaudit of nakomingsaudit, maar reikt wel (de) elementen aan die deze andere vormen van audit kunnen vergemakkelijken of versterken.

⁴ Dit tweede aspect, de evaluatie van de betrouwbaarheid van het systeem van beleids- en beheersrapportering, hangt samen met de binnen een totaalaanpak van geïntegreerde planning & rapportering in het vooruitzicht gestelde vermindering van de planlasten / rapporteringlasten – zie verder § 3.3.2.

⁵ In samenhang met de verdere concrete invulling van de beleids- en beheerscyclus voor de lokale besturen kan bepaald worden welke beleids- en beheersrapportering aan een dergelijke beoordeling en attestering door de externe audit voorgelegd moet worden.

⁶ Ter vergelijking en als inspiratie kan verwezen worden naar de “Handleiding Organisatiebeheersing”, uitgewerkt door o.a. IAVA, die vijf maturiteitsniveaus onderkent beschreven voor 11 thema's.

Relatie met “performantie-audit”, “beleidsevaluatie”, enz.

Herhaaldelijk signaleerden de door VLABEST bevroagde belanghebbenden het gevaar of de vrees dat een externe audit die ook belast wordt met performantie-audit (of prestatie-audit) zich zou begeven op een gevaarlijk pad van (externe / bureaucratische) opportuniteitsbeoordeling van beleidsbeslissingen. Het is dan ook nodig om een goed onderscheid te maken tussen de door VLABEST in het vooruitzicht gestelde externe audit en performantie-audit en/of beleidsevaluatie.

VLABEST is van oordeel dat een prestatiebeoordeling en/of beleidsevaluaties de bestuurskracht van de lokale en provinciale besturen verder kunnen versterken.

De beoordeling door de **externe audit van de kwaliteit en betrouwbaarheid** van het systeem van beleids- en beheersrapportering, zal er alvast toe bijdragen dat de Raad van het betrokken bestuur of de toezichthoudende overheid steeds beter over de juiste instrumenten en informatie zal beschikken om die performantiebeoordeling en/of beleidsevaluatie zelf te maken en/of daarvoor zelf bijkomende studies en/of externe beleidsadvisering te bestellen.

Het voorgestelde concept moet de verschillende betrokken instanties de nodige garanties geven omtrent de betrouwbaarheid van de beleids- en beheersrapportering zodat **elk bestuursorgaan / bestuursniveau en elk beleidsdomein hierop efficiënt kan voortwerken**, voor de eigen beleidsanalyses en beleidsevaluaties. (Zie verder § 3.3.1 betreffende de “single audit”).

Relatie met “nakomingsaudit”, “regelmaticheidsaudit”.

Het aspect “de controle op de wettigheid en regelmatigheid van de handelingen van het betrokken bestuur”⁷ wordt niet rechtstreeks opgenomen in de opdracht van de voorgestelde externe audit. Met andere woorden, de door VLABEST voorgestelde audit omvat geen nakomingsaudit of regelmatigheidsaudit.

Het zelf bewaken van de wettigheid en regelmatigheid van de eigen handelingen is een opdracht van elk bestuur en zal bijgevolg ook een onderdeel vormen van de eigen organisatiebeheersing (inclusief interne controlesysteem en desbetreffende risicobeheer).

De externe audit zal zich wel uitspreken over **de mate waarin de organisatiebeheersing** van het betrokken bestuur voldoende **vertrouwen** inboezemt. Met name met betrekking tot het voorkomen en waar nodig snel herstellen van elke inbreuk op de **wettigheid en regelmatigheid** van de handelingen van

⁷Zie artikel 265 GD, art. 254 PD, art.265 OCMW-decreet

het bestuur, door het bestuur zelf. Ook dit maakt immers deel uit van de verwachte **organisatiematuriteit**. Hiervoor zal de audit duidelijke standaarden⁸ als toetssteen gebruiken.

Ook de tweedelijnsopdracht (de “attestering” van de rapportering door het bestuur), mag volgens VLABEST niet gezien worden als een regelmatigheidsaudit. Het statement is immers niet gericht op een beoordeling van de rechtmatigheid van de handelingen van het bestuur maar veeleer op de mate waarin de rapportering door het bestuur een “waar en getrouw beeld” schetst.

Wat de “controle op de wettigheid en regelmatigheid” van de handelingen van de lokale en provinciale besturen betreft, wijst VLABEST er ook nog op dat dit al vervat zit in de opdracht van het toezicht en specifiek via het “klachtentoezicht” adequaat ingevuld is of kan worden. (Zie hoger onder § 2.1.)

3.2. **Structuur van de audit**

VLABEST onderscheidt voor de praktische invulling van de externe audit – voornamelijk gezien de diverse expertisedomeinen – twee luiken:

- **Een audit van de (niet-financiële) kernaspecten van het beleids-, beheers- en rapporteringssysteem:**
 - die zich baseert op standaarden van de Methodologische Adviescommissie (cf. infra)
 - vertrekkend van een evaluatie van de kernaspecten van de organisatiebeheersing (inclusief de interne controle en het risicobeheer) en van de betrouwbaarheid van het systeem van beleids- en beheersrapportering (exclusief financiële rapportering) door het lokaal/provinciaal bestuur
 - aangevuld (in tweede orde) met een periodieke beoordeling (attestering) van de relevantie en betrouwbaarheid (“waar en getrouw beeld”) van de – niet specifiek financiële – beleids- en beheersrapportering door het bestuur.
- **Een financiële audit:**
 - die een evaluatie omvat van:
 - de financiële processen,
 - het bijbehorend systeem van interne controle en risicobeheer (wat betreft de voor de financiële processen en financiële rapportering relevante werking en informatievoorziening);
 - die afsluit met een beoordeling (attestering “waar en getrouw beeld”) van de jaarrekening / financiële rapportering.

⁸ Welke professionele standaarden het meest geschikt zijn voor welke controlevorm en organisatievorm overstijgt ver het voorwerp van dit advies. VLABEST meent wel dat verschillende relevante internationale standaarden hun nut kunnen hebben en in aanmerking komen om mee gehanteerd te worden. Ook qua normering moet diversiteit mogelijk zijn, aangezien een “one fits all” tekort zou doen aan de diversiteit op het terrein en bovendien riskeert de externe audit tot documentenfetisjisme te reduceren. De INTOSAI-standaarden, de op COSO-ERM gebaseerde modellen of de vanuit IAVA uitgewerkte leidraad kunnen een nuttige invalshoek zijn. Maar ook andere (recentere) internationale standaarden zoals ISO 31000 en/of het Canadese IRF kunnen inspirerend werken. Het pleidooi van VLABEST betreft vooral het noodzakelijke professionalisme bij de uitvoerders van de externe audit omdat vertrouwen en betrouwbaarheid daarmee gebaat zijn.

3.3. Geïntegreerd kader

Met dit advies maakt VLABEST een expliciete keuze voor een **gefaseerde evolutie** naar zowel “**Single audit**” als naar “**Geïntegreerde planning & rapportering**”.

3.3.1. Single Audit

VLABEST vertrekt van een **begrip** van “Single Audit” dat kadert binnen een samenhangende controlecyclus.

“Single audit” betekent dan dat **alle evaluatie en controle in en van de lokale en provinciale besturen gebeurt op een gecoördineerde wijze; dit zonder overlap, op elkaar voortbouwend en waar nodig elkaar versterkend en verbeterend.**

- de (eventuele) interne audit bouwt voort op het interne controlesysteem en op de eigen organisatiebeheersing van het betrokken bestuur;
- de externe audit bouwt voort op:
 - zowel de (eventuele) interne audit,
 - als op het interne controlesysteem / de organisatiebeheersing;
- de diverse vormen van (externe en interne) beheersing, controle en evaluatie zijn op elkaar afgestemd;
- streefdoel is om alle overlap of dubbel werk te vermijden in rapportering en controle erop. Dit vermindert de kans op vergissingen of fouten en vermindert de werkdruk.

Single audit betekent meteen ook dat niet meer voor elke financiële stroom of subsidiestroom een op zich staand volledig eigen systeem van externe controle, specifiek toezicht, audit en/of evaluatie opgezet kan worden. Samen met de geïntegreerde planning en rapportering (zie hierna § 3.3.2) wordt de betrouwbaarheid van deze planning en rapportering slechts eenmaal beoordeeld en geëvalueerd. Dit houdt in dat de diverse beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid alle plannings- en rapporteringsverplichtingen integreren en dus verantwoording voor subsidies putten uit de geïntegreerde planning en rapportering (als onderdeel van de lokale en provinciale beleids- en beheerscyclus). Ze kunnen dit met vertrouwen doen omdat de single audit alvast bevestigt dat de organisatiebeheersing en de beleids- en beheersrapportering van een adequaat niveau zijn.⁹

Vanuit het concept van een “*controlecyclus*” kan elke volgende stap ook een soort beoordeling / evaluatie van en dus ook een versterkende feedback voor een vorige stap inhouden.

⁹ VLABEST meent dat Vlaanderen in dit kader ook inspiratie kan putten uit de ervaringen met het SiSa model dat sedert 2006 in Nederland gehanteerd wordt. De doelstelling van “Single Information Single Audit” (SiSa) is de verantwoordings- en controlelasten voor medeoverheden (gemeenten, provincies en regio’s met een gemeenschappelijke regeling) te verminderen (zie www.minbzk.nl/sisa). Hierdoor hoeven gemeenten en provincies voortaan nog maar op één moment per jaar (single information) informatie aan het Rijk te leveren. Bij de controle van deze informatie wordt vervolgens gesteund op de controle die de organisatie zelf al uitvoert (single audit). De Rijksoverheid voert hiervoor geen aparte controle (meer) uit. De SiSa-verantwoordingsdynamiek sluit aan bij het reguliere jaarrekeningsproces van de medeoverheden. Voor de financiële verantwoording van specifieke uitkeringen is een bijlage bij de jaarrekening en de accountantsverklaring voldoende.

Dit alles vereist duidelijke *professionele standaarden voor alle vormen van "audit"*. Alle actoren binnen een dergelijk concept van audit moeten op een transparante wijze kunnen vertrouwen op elkaars professionele werkwijzen en kunnen voortbouwen op elkaars resultaten.

- VLABEST hanteert hierbij liever het begrip controlecyclus dan het begrip controlepiramide.

Het concept van "*informatiepiramide*" of "beleids- en beheerspiramide" is zeer nuttig om een goed *onderscheid* te maken tussen de (informatie- en rapporteringbehoefte in samenhang met) de strategische beleidsrollen, de beheersverantwoordelijkheden en de meer operationele / uitvoerende verantwoordelijkheden. Voor de audit op de Vlaamse lokale en provinciale besturen is er echter *geen eenduidige (strategische) top*. Er moet gelijktijdig gerapporteerd kunnen worden aan zowel de Raad van het betrokken lokaal en provinciaal bestuur als aan de Vlaamse overheid.

VLABEST wenst ook te vermijden dat het gebruik van het concept van een controlepiramide het idee creëert dat deze in elkaar stort wanneer niet alle (standaard) elementen aanwezig zijn. De terminologie 'controlecyclus', waarin alle elementen elkaar *wederzijds kunnen versterken*, lijkt dus toepasselijker in deze context.

- VLABEST is van oordeel dat elke evaluatie / audit, binnen een "single audit"-concept, zo moet gebeuren dat ze meteen adequate informatie oplevert voor zowel de verkozen Raad van het lokale en provinciale bestuur als voor de Vlaamse Overheid. Zo wordt audit een relevante activiteit met nut voor beide hoofdbestemmingen, maar uiteindelijk ook voor alle andere geïnteresseerden en betrokkenen (cfr. de term 'maatschappelijk verkeer' die gebruikt wordt als bestemming van de rapportering door de externe audit in het bedrijfsleven).
- Hieruit volgt dat voor VLABEST het "interne" en het "externe" karakter van de audit een heel flexibel concept is.

In de mate dat lokale en provinciale besturen zelf een volwaardige interne audit uitgebouwd hebben (zelfstandig, in samenwerking met andere besturen of uitbesteed aan een externe partij) moet de externe audit hierop kunnen voortbouwen binnen een "single audit" concept.

Een adequate vorm van "kwaliteitsstandaarden" is daarbij nodig. VLABEST ziet immers een gevaar van "inflatie" of "ontwaarding" van het concept interne audit. Snel een medewerker aanstellen met een label "interne auditor" is niet hetzelfde als de uitbouw van een volwaardige interne audit.

VLABEST vindt dat een controlecyclus gebaseerd op een single-audit concept in eerste instantie de lokale en provinciale besturen *ertoe kan aanzetten om volwaardig en gericht werk te maken van hun organisatiebeheersing (inclusief interncontrolesysteem en risicobeheer), vooraleer een eigen interne auditdienst te creëren*.

Indien er geen interne audit bestaat, kan de externe audit (zoals ze door VLABEST gezien wordt) zeker een aantal rollen van de interne audit op zich nemen.¹⁰

Daarbij moet er aandacht zijn voor de vraag (zie ook verder §3.4.2) op welke wijze een lokaal of provinciaal bestuur ook nog bijkomende onderzoeksoopdrachten voor de (externe) audit zou kunnen formuleren.

Bij de lokale of provinciale besturen waar er wel een volwaardige interne audit bestaat, is VLABEST van oordeel dat bij de financiering (kostenverdeling) van de externe audit rekening gehouden moet worden met het gedeelte van de audit dat reeds volwaardig intern gerealiseerd is en dus de totale kosten van de externe audit verminderd heeft.

3.3.2. Geïntegreerde Planning en Rapportering (efficiënte overheid)

De hele uitbouw van externe audit (als onderdeel van een “**totaalsysteem**”) hangt ook samen met het wegwerken van de zogenaamde “planlasten” (en bijbehorende **rapporteringslast**).

Op macroniveau zijn hier belangrijke efficiëntiewinsten te halen en kan veel terechte frustratie van lokale en provinciale besturen weggewerkt worden.

VLABEST is zich ervan bewust dat andere adviesorganen, commissies, enz. op dit vlak actief zijn en wil met dit advies, dat de koppeling legt tussen enerzijds “single planning & reporting” en anderzijds “single audit”, een input leveren voor het debat en een concrete denkpiste aanreiken.

- Een efficiënte en eenmalige beleids- en beheersplanning en –rapportering die (flexibel) bruikbaar is voor zowel het lokale of provinciale bestuur zelf, als voor de overige betrokken Vlaamse of Federale overheidsinstanties, moet stapsgewijs tot stand komen.
 - Binnen een bepaald bestuur – telkens waar zinvol – kan men een onderscheid maken tussen verschillende detailniveaus met enerzijds geconsolideerde planning en rapportering op hoofdlijnen en anderzijds meer gedetailleerde planning en rapportering per sector, doelgroep of gebiedsomschrijving.
 - Als dit op een geïntegreerde wijze gebeurt, kunnen alle dubbelwerk, overlappings, tegenstrijdigheden en/of extra verplichte ad hoc rapporteringen, over hetzelfde in andere formats, met andere definities, enz., vermeden worden.

¹⁰ Dit omvat:

- Aanbevelingen aan het betrokken management en/of uitvoerend bestuursorgaan met een “management letter”.
- Elke audit draagt bij tot het continu verbeterproces en de voortdurende organisatieontwikkeling.
- De raadsleden kunnen toegang krijgen tot de management letter (openbaarheid van bestuur). Het is wel hun verantwoordelijkheid om adequaat met deze informatie om te gaan, waarbij ze zich bewust moeten zijn van hun beroepsgeheim en andere deontologische verplichtingen. Hoe om te gaan met de rapporten van de externe audit kan een onderdeel vormen van de deontologische code die de raadsleden moeten aannemen (art. 41 GD en PD, art. 50 OCMW-decreet),
- Toch blijft het onderscheid tussen het eigenlijke auditrapport (hier bedoeld voor de Raad, de toezichthoudende overheid en het maatschappelijk verkeer) en de management letter cruciaal. Zo kan de externe audit immers veel beter “op maat” rapporteren en draagt ze bij aan de versterking van eenieders rol.

- Dit vergt een “win-win” samenwerking en coördinatie tussen de (verenigingen van) lokale en provinciale besturen, de diverse beleidsdomeinen van de Vlaamse Overheid en de specifiek betrokken federale overheidsinstanties. Deze kunnen structureel samenwerken in een afstemmingsplatform omtrent de “geïntegreerde planning en rapportering” van de lokale en provinciale besturen.
- Binnen de Vlaamse overheid kan volgens VLABEST het Agentschap Binnenlands Bestuur als motor fungeren, hiertoe systematisch ondersteund door de Administratie Planning en Statistiek en door de Studiedienst van de Vlaamse Regering. Ook de VVSG en de VVP kunnen hiertoe op een systematische en structurele wijze bijdragen.

Het win-win concept betekent geenszins dat de Vlaamse / federale overheidsinstanties in hun beleidsrollen en verantwoordelijkheden gekortwiek zouden worden. De overtuiging is dat het alle betrokkenen ten goede komt.

- Elke instantie bepaalt zelf welke beleidsinformatie cruciaal is (zowel in de planningsfase als in de rapportering).
- Elke instantie engageert zich tot overleg, vanuit het bewustzijn dat niet gecoördineerde verwachtingen en instructies niet alleen leiden tot een explosie aan plan- en rapporteringlasten voor de lokale en provinciale besturen maar ook de kwaliteit en de haalbaarheid van de gewenste beleidsrapportering negatief beïnvloeden.
- De beleids- en beheersinformatie moet via het principe van de eenmalige gegevensopvraging in authentieke gegevensbronnen (cfr. MAGDA-principe)¹¹ ter beschikking worden gesteld zowel van de Vlaamse overheid als van de lokale en provinciale besturen (door middel van vergelijkende analyses en rapporten op metaniveau). Binnen de Vlaamse overheid kan volgens VLABEST het Agentschap Binnenlands Bestuur hier als motor fungeren, hiertoe systematisch ondersteund door de Administratie Planning en Statistiek.

Zoals hoger duidelijk werd is het cruciaal dat alle beleidsdomeinen van de Vlaamse Overheid actief meewerken om de geïntegreerde planning en rapportering door de lokale en provinciale besturen, evenals de “single audit” daarop, tot een succes te maken.

Tegelijkertijd roept VLABEST het Vlaamse bestuursniveau op om ook het Federale niveau als actieve partner mee te krijgen in deze gedachtegang.

Het “single audit”-concept is dan meteen een mooie aanvulling op en eigenlijk zelfs een geïntegreerd onderdeel van het “geïntegreerde plannings- en rapporteringsconcept”. “Single audit” zorgt ervoor dat:

- overlap in audits en controles gericht op het beoordelen en evalueren van de betrouwbaarheid van de beleids- en beheersrapportering door de lokale en provinciale besturen worden vermeden.
- alle Vlaamse / federale overheidsinstanties het recht behouden om verder met de aangeleverde beleids- en beheersinformatie aan de slag te gaan en daarop verder te bouwen.

¹¹ Decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronisch bestuurlijk gegevensverkeer. De uitvoering van dit decreet is een cruciale doelstelling in het regeerakkoord en de verschillende beleidsnota's.

- aanvullende evaluaties / audits / visitaties, enz. mogelijk blijven. Deze moeten geen dubbel werk meer doen en kunnen bogen op de resultaten van de resultaten van bestaande (eerder uitgevoerde) audits.

3.4. Organisatie

3.4.1. Plaats in het institutionele landschap

Voor de organisatorische en institutionele invulling suggereert VLABEST gebruik te maken van een **“Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen”** dat ressorteert **onder het Vlaams Parlement**.

In de *meeste landen* zijn publieke externe auditinstanties ondergebracht bij het Parlement. Onder het Vlaams Parlement *ressorteren al verschillende specifieke diensten*, zoals de Vlaamse Ombudsdienst of het Vlaams Vredesinstituut. Het betreft dus een reeds door (de diensten van) het Vlaams Parlement beproefde oplossing. Dit betekent ook dat het beoogde “Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen” waarschijnlijk van bestaande gemeenschappelijke ondersteunende diensten en faciliteiten gebruik kan maken, waardoor extra overhead vermeden wordt.

Inhoudelijk moet dit Auditbureau aangestuurd worden door een **“Auditcomité”**.

Hier zijn twee scenario’s mogelijk:

- Hetzij een beperkt “Auditcomité”, aangevuld met een “Methodologische Adviescommissie”
- Hetzij een ruimer “Auditcomité” dat tegelijkertijd zelf de methodologische richting bepaalt en de nodige expertise heeft of uitbouwt.

De **samenstelling** van het “Auditcomité”, al dan niet ondersteund door een afzonderlijke “Methodologische Adviescommissie”, moet zowel de nodige neutraliteit (t.o.v. de toezichthoudende overheid als t.o.v. de individuele besturen) waarborgen als de nodige professionele en methodologische kennis inbrengen.

VLABEST ziet op dit niveau de mogelijke inbreng / participatie van o.a.:

- een adequate politieke vertegenwoordiging (Vlaams Parlement, Vlaamse Regering, Lokale en Provinciale Besturen);
- publieke auditexperts van het Rekenhof en IAVA;
- vertegenwoordigers van ABB, de Vlaamse Beleidsdomeinen, de VVSG en de VVP voor technisch inzicht in specifieke risico’s en auditbehoeften;
- externe experts uit het audit- en bedrijfsrevisorenberoep.

Het comité **zal zorgen voor** een theoretische uitwerking en een methodologisch kader en voor de richtlijnen voor de organisatie van de audit. De leden van het comité mogen zich echter niet bezig houden met de praktische organisatie en zullen niet participeren in de uitvoerende taken van de audit. Het is ook het Comité dat, hierbij ondersteund door het management van het Auditbureau, zal instaan voor een meerjarenplanning, jaarlijkse rapportering aan de publieke stakeholders en horizontale overzichten van de auditresultaten.

Terwijl met **IAVA** zeker heel wat **methodologische synergie** en samenhang mogelijk en noodzakelijk is, is VLABEST van mening dat IAVA niet belast kan worden met de externe audit van de Vlaamse lokale en provinciale besturen. Als interne audit van de Vlaamse Administratie functioneert IAVA immers te dicht bij het “toezicht” en te ver van de verkozen raden. De in dit advies beoogde externe audit verschilt sterk van de interne (!) audit die IAVA organiseert. De externe audit heeft immers politiek verkozen besturen als voorwerp die in eerste instantie aan zichzelf en aan hun burgers verantwoording verschuldigd zijn. Het is dan ook raadzaam om deze externe audit op voldoende afstand van de toezichthoudende overheid te houden.

In dit kader is het ook niet aangewezen dat de toezichthoudende overheid een rechtstreekse specifieke opdracht kan geven tot externe audit van een bepaald bestuur. VLABEST adviseert bijgevolg om artikel 178 GD, artikel 174 PD en artikel 179 OCMW-decreet aan te passen om het onderscheid tussen toezicht en audit te respecteren. Het toezicht kan natuurlijk wel relevante suggesties en vragen richten tot het Comité, dat echter steeds de eindverantwoordelijke blijft van het auditprogramma¹².

3.4.2. Organisatievorm en werkwijze

VLABEST gaat uit van een **relatief beperkt maar tegelijk professioneel heel krachtig “Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen”** dat in synergie werkt met het beste wat aan **relevante know-how beschikbaar is in de publieke en private sector**.

VLABEST adviseert om de vaste structuur van het “Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen” eerder ‘**licht**’ te houden, met een groter budget voor werkingskosten dan voor personeelskosten.

- De overheid moet in elk geval de **sturende rol** van de externe audit zelf behouden; het *methodologische kader* schetsen, de *audit-standaarden* bepalen en de *kwaliteitsbewaking* verzekeren.
- Om professioneel krachtig te zijn en de sturende rol op te nemen, moet het permanent team van het Auditbureau in elk geval kwantitatief voldoende uitgebouwd zijn. Jaarlijks zal het Auditbureau een bepaald percentage van de externe audits van lokale of provinciale besturen zelf realiseren, zodat het professioneel vanuit de eigen praktijkervaring gevoed wordt om de sturende rol en kwaliteitsbewaking in de externe audit van de lokale en provinciale besturen te kunnen opnemen.
- Na evaluatie van alle mogelijke formules is VLABEST wel overtuigd dat een samenwerking van de overheid met de private auditbureaus of andere externen met nuttige expertise in de realisatie van deze externe audit aangewezen is. Inzoverre de overheid de sturende rol behoudt, zoals hierboven toegelicht, is het perfect mogelijk om voor de uitvoering van een meerderheid van de audits een beroep te doen op de aanwezige knowhow bij private operatoren.
- Het alternatief, waarbij de hele externe audit van alle lokale en provinciale besturen volledig of in hoofdzaak publiek georganiseerd en ingevuld zou worden, houdt volgens VLABEST nadelen in. Het

¹² Maar er wel verantwoording over aflegt aan het Parlement en in de periodieke rapporten.

totale volume aan werk voor de audit van alle lokale en provinciale besturen mag zeker niet onderschat worden. Een exclusief publieke audit opzetten en op hoog niveau houden is allicht niet haalbaar. Door samenwerking met de private sector kan piekwerk kosteneffectief opgevangen worden en kan er een kennistransfer zijn tussen privaat en publiek.

- VLABEST gelooft dat ook in de private sector de juiste expertise opbouwen enige tijd in beslag zal nemen. Ook de private auditbureaus en andere externe gegadigden kunnen wellicht niet onmiddellijk een voldoende volume aan auditexpertise met een goede kennis van de lokale en provinciale besturen bieden. Zij zullen dit dus ook gaandeweg moeten verwerven.
- Door een gerichte en verstandige uitbesteding kan een gezonde concurrentie verzekerd worden, die gepaard gaat met een optimale inzet van de beschikbare middelen. Bovendien doen we op die manier een optimaal beroep op de in heel Vlaanderen aanwezige knowhow en verzekeren we een blijvende dynamische uitwisseling van nieuwe tendensen.
 - Het “Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen” heeft dan een belangrijke rol in het verzekeren dat de private partners waar voor hun geld leveren.
 - Een goede analytische opvolging (o.m. met interne kostprijsberekening) zal toelaten de kosten en de efficiëntie van de uitbestede audits op te volgen en te vergelijken met de interne processen. Dit geeft de mogelijkheid om continu te verbeteren en om de mate waarin het Auditbureau de uitvoering van de externe audit uitbesteedt (versus zelf realiseert) waar opportuun bij te sturen.
- Het is wel aangewezen dat het “Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen” deze uitbesteding zelf verzekert en dat niet elk lokaal of provinciaal bestuur zelf de uitbesteding van de eigen externe audit moet verzorgen.

Een tussenformule is mogelijk waarbij het “Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen” privé-bureaus zal certificeren voor bepaalde aspecten van de externe audit en daarvoor standaardtarieven bepaalt. Een lokaal of provinciaal bestuur zou dan zelf eventueel (mee) kunnen kiezen en zelf een bureau kunnen aanstellen uit de gecertificeerde bureaus. De keuzemogelijkheid geldt dan waarschijnlijk enkel voor aanvullende auditopdrachten.

VLABEST benadrukt wel dat de verplichte externe audit (voorlopig driejaarlijks – zie verder §3.5.1) toch sterk door het Auditbureau gestuurd moet zijn, en dan zeker wat betreft planning en spreiding.

- Een "light" organisatiestructuur voor het “Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen” moet gekoppeld zijn aan kwalitatieve sterkte.
 - Dit vereist een heel goed *personeelsbeleid* om medewerkers met de juiste ervaring en/of het juiste potentieel aan te trekken en om de gewenste expertise, competenties en attitudes te ontwikkelen en te behouden. VLABEST denkt daarbij ook aan een synergie met de externe expertinbreng in een eventuele methodologische adviescommissie om te zorgen voor het methodologische kader en de kwaliteitsbewaking. Een goede scheiding van belangen is daarbij belangrijk. Een privaatrechtelijk auditbureau kan niet participeren in het Auditcomité of in een methodologische adviescommissie en tegelijkertijd zonder goede waarborgen participeren in de uitvoering van de werkelijke auditopdrachten.

- Men moet bij het bepalen van het verwachte competentieniveau van het externe auditpersoneel ook rekening houden met de voortschrijdende professionalisering van de topfuncties binnen de lokale en provinciale besturen zelf. Het is op een dergelijk niveau dat de externe audit problemen moet kunnen identificeren, constructief in interactie moet kunnen gaan en toegevoegde waarde moet kunnen leveren.
 - Ook op het HRM-vlak is samenwerking en uitwisseling van *goede praktijken met IAVA* meer dan aangewezen.
- VLABEST onderschrijft het principe, zoals ingeschreven in de huidige decreten, dat de lokale/provinciale besturen ook zelf bijdragen aan de financiële kosten van hun externe audit, in verhouding tot hun schaalgrootte.
- In de mate dat de door het bestuur eventueel reeds zelf opgezette interne controle en interne audit adequaat is, zal het betrokken bestuur evenredig minder moeten bijdragen aan de externe audit. In een dergelijke situatie zullen van de externe audit immers minder extra audit-werkzaamheden gevraagd worden.
- VLABEST is ervan overtuigd dat het voorgestelde totaalsysteem, waarvan de externe audit een onderdeel is, heel wat terugverdieneffecten en besparingen zal opleveren; zowel bij de Vlaamse Administratie als bij de betrokken lokale en provinciale besturen.
- Op termijn mag verwacht worden dat deze terugverdieneffecten en besparingen de extra kosten van de externe audit zullen overtreffen. VLABEST geeft toe dat harde cijfers hierover op dit moment niet bestaan.
 - VLABEST verwacht in de overgangssituatie wel meerkosten, zonder dat de terugverdieneffecten al helemaal voelbaar zijn. Ook hierdoor is het geleidelijke en gefaseerde scenario aangewezen.
 - Ook voor het overbruggen van weerstanden tegen de externe audit, is het wegwerken van een (wildgroei) aan plan- en rapporteringlasten en aan allerhande ad hoc controles en vormen van toezicht meer dan aangewezen (cf. "geïntegreerde planning en rapportering").

3.5. Tijdspad

3.5.1. Periodiciteit

Een externe audit heeft nood aan een **voldoende periodiciteit** om een nuttig effect te hebben.

- De huidige decreten gaan uit van een jaarlijkse externe audit, inclusief een continu opvolgen van diverse aspecten door de externe auditcommissie. Maar de meeste betrokkenen zijn ervan overtuigd dat dit op korte en (zelfs middenlange) termijn financieel, noch organisatorisch of operationeel haalbaar zou zijn. VLABEST erkent wel het belang voor m.n. de Raad om over jaarlijks geattesteerde rapportering te kunnen beschikken, aangezien de beleids- en beheerscyclus ook deze periodiciteit kent. Hieraan moet tegemoet kunnen gekomen worden door een slimme uitwerking van de attestering "waar en getrouw beeld" zoals hierboven beschreven.

- Een alternatief dat, o.a. in de beleidsbrief van de Minister, naar voor geschoven wordt is een zesjaarlijkse externe audit (= eenmaal per lokale legislatuur). VLABEST is echter overtuigd dat een dergelijk scenario niet aangewezen is.
 - De periode van zes jaar is *veel te lang*. Een externe audit die maar eenmaal om de zes jaar langs komt, kan echt geen verschil maken en een echte toegevoegde waarde hebben voor de continue organisatieontwikkeling en uitbouw van de bestuurs- en beheerskracht van de lokale en provinciale besturen.
 - Een externe audit om de 6 jaar is *moeilijk aanvaardbaar met het oog op de beoordeling (laat staan attestering)* van de betrouwbaarheid van de beleids- en beheersrapportering. Het gevolg zal zijn dat alle andere vormen van controle heel moeilijk afgebouwd kunnen worden en dat het principe van “single audit” totaal onhoudbaar wordt.
- VLABEST adviseert daarom een tussenoplossing met een driejaarlijkse externe audit.
 - Deze periodiciteit, aangevuld met een *jaarlijks zelfevaluatie* en herhaalde “in controle”- verklaring door het bestuur zelf (zie ook verder - § 3.5.2), kan wel zorgen voor een voldoende garantie van de betrouwbaarheid van de financiële en niet-financiële beleids- en beheersrapporting van het bestuur.
 - VLABEST meent dat een *band met de gemeentelijke en provinciale legislatuur* relevant is voor de spreiding van de audits. Aangezien een externe audit in jaar 2 en jaar 5 van een legislatuur waarschijnlijk het meeste nuttige effect zullen geven, pleit VLABEST ervoor dat elk bestuur per legislatuur twee maal, waaronder zeker in één van deze twee “optimale” jaren aan bod kan komen, met minimaal twee en maximaal vier jaar tussenperiode tussen elke externe audit.
 - Het blijft daarbij een optie voor de lokale en provinciale besturen zelf om de andere jaren een externe audit voor eigen rekening te laten uitvoeren. Dit wordt soepel mogelijk met het hoger geformuleerde voorstel van de organisatiewijze voor de realisatie van de externe audits.
 - Om het in de eerste jaren betaalbaar en ook realiseerbaar te houden wordt enkel gewerkt met die besturen die *gefaseerd “instappen”* in het nieuwe systeem van de beleids- en beheerscyclus (zie ook verder - § 3.5.2).¹³
- Op langere termijn verwacht VLABEST dat er, vanuit een behoefte aan certificatie van financiële en andere rapportering, een natuurlijke ontwikkeling zal zijn naar een tweejaarlijks en vervolgens een jaarlijkse externe audit. Deze ontwikkeling zal mede bespoedigd worden door het ontwikkelen van efficiënte methodes en optimaal gebruik van de geleidelijk opgebouwde ervaring.

Maar dit lijkt voorlopig niet het ambitieniveau te kunnen zijn. De mogelijke capaciteitsnood die gekoppeld is aan de beschikbare middelen (het gaat immers om meer dan 600 besturen) en de beperkte mogelijke meerwaarde van een onvoldragen jaarlijkse “proforma” externe audit zijn daarvoor de argumenten.

¹³ Ter vergelijking, in een situatie waarbij 50% van de lokale en provinciale besturen ingestapt zijn, komt een driejaarlijkse externe audit voor 50% van de besturen qua werkdruk en haalbaarheid overeen met een zesjaarlijkse externe audit voor 100% van de besturen.

Het voorstel van een driejaarlijkse verplichte externe audit, met een optie voor de besturen om zelf de overige jaren een externe audit te laten uitvoeren, biedt alvast een zowel haalbare als flexibele oplossing.

3.5.2. Implementatietraject

VLABEST benadrukt expliciet de noodzaak van een **gefaseerd ontwikkelpad**.

- **Zoals ook (ondersteund door IAVA) nagestreefd wordt voor de Vlaamse Administratie, adviseert VLABEST een evenwichtige ontwikkeling voor de lokale en provinciale besturen met:**
 - Enerzijds **meer organisatiebeheersing** en meer volledige, geïntegreerde, kwalitatieve en betrouwbare beleids- en beheersplanning, -rapportering en -verantwoording, inclusief de eventuele uitbouw van een eigen interne audit.
 - Anderzijds
 - meer responsabiliseren
 - minder systematische toezicht / minder ex ante controle
 - geen overlappende planning / rapporteringen en ad hoc controles.
- Dit alles moet een groeitraject zijn en de lokale en provinciale besturen moeten de nodige tijd en ondersteuning krijgen om hiervoor te evolueren van een lager naar een hoger maturiteitsniveau.
 - Hierbij moet het duidelijk zijn dat zowel het startniveau als de snelheid van organisatieontwikkeling erg kan verschillen tussen de vele besturen. Hiermee moet ten volle rekening gehouden worden.
 - Terwijl bestaande concepten en instrumenten vanuit de Vlaamse Administratie (zoals de leidraad organisatiebeheersing) heel nuttige inspiratiebronnen zijn en bruikbaar materiaal kunnen leveren, blijft het meer dan cruciaal om verschillende aan de diversiteit van lokale besturen aangepaste modellen en standaarden te ontwikkelen. Hiervoor moet de nodige tijd genomen worden.
- VLABEST adviseert het volgende **tijds kader**:
 - De periode 2010 – 2012 is de voorbereidende fase¹⁴ waarin o.a.:
 - wet- en regelgeving op punt gezet wordt,
 - het Auditbureau en het Auditcomité (en eventuele Methodologische Adviescommissie) gecreëerd en opgezet worden,
 - de hele methodologie (inclusief benchmarking, ‘self-assessment’ principes, enz.) uitgewerkt wordt,
 - met eerste proeftuinen gewerkt wordt,
 - de eerste informatieverstrekkingen en opleidingen verzorgd worden.

¹⁴ Opmerking: IAVA kan in deze voorbereidende fase een belangrijke methodologische bijdrage leveren, knowhow en startcapaciteit inbrengen, goede praktijken en ervaringen voor het creëren van een auditbureau aanleveren en de opstart mee versnellen.

- De periode 2013-2017, waarin vanaf de start van de nieuwe legislatuur, de lokale en provinciale besturen die er klaar voor zijn, bewust “instappen” in het nieuwe totaalsysteem.
 - VLABEST stelt voor dat deze fase van “instappen” 5 jaar zou duren, zodat voor einde 2017 alle lokale en provinciale besturen ingestapt zijn.
 - Dit betekent dat voor einde 2018 alle besturen minimaal hun eerste externe audit achter de rug hebben.
 - Eens ingestapt gebeurt de externe audit driejaarlijks.
 - Elk lokaal en provinciaal bestuur heeft wel de optie om ook de twee andere jaren (volledig op eigen kosten) een externe audit te laten uitvoeren door een daartoe (door het Auditbureau Vlaanderen) gecertificeerd privé auditbureau.
- Het instappen van lokale en provinciale besturen gebeurt met een “in controle” verklaring die het bestuur doet na een positieve zelfevaluatie in vergelijking met een (te definiëren en voor de lokale en provinciale besturen) realistisch maturiteitsniveau.
 - Voor deze zelfevaluatie en “in controle”-verklaring moeten duidelijke en adequate standaarden bepaald worden zodat het zeker niet verwatert tot “schone schijn”. Dit wordt trouwens geëvalueerd door de externe audit.
 - Wat betreft het verwachte maturiteitsniveau van de besturen die instappen mag de drempel anderzijds ook niet (meteen) te hoog gelegd worden. Het gaat immers om een “*instapmoment*” waarvoor enkel een redelijk basisniveau in organisatiebeheersing vereist is. Daarna is een groeipad nog altijd mogelijk en wenselijk.
 - VLABEST denkt dat bij het definiëren van het gewenste maturiteitsniveau gebruik gemaakt kan worden van de “*leidraad organisatiebeheersing*” van de Vlaamse overheid. Die moet dan wel enerzijds sterk vereenvoudigd worden en ingepast in een haalbaar groeipad voor lokale en provinciale besturen en anderzijds aangevuld worden met andere specifieke concepten en aspecten voor dit type besturen.
 - De eerste externe audit, die volgt op dit instappen door het lokaal/provinciaal bestuur, moet leiden tot een beoordeling / certificatie van de graad van organisatiebeheersing van het betrokken bestuur. (Zie ook hoger § 3.1 wat betreft de scope van de externe audit.)
- Het Auditbureau kan mee bewaken dat de “instap” van de lokale en provinciale besturen goed verdeeld is, over de verschillende jaren.
 - Het totaalconcept moet voldoende stimulansen bieden die de lokale en provinciale besturen aanzetten om in te stappen. Naast de toegevoegde waarde van een verhoogde transparantie en het hebben van een externe gesprekspartner voor de interne organisatiebeheersing, zal de op andere plaatsen in het advies beschreven mogelijke werklastvermindering een belangrijk overtuigingsargument zijn.
 - Externe audit moet zijn toegevoegde waarde waar maken, eventueel met concrete stimulansen:
 - de toegevoegde waarde van meer transparantie

- de toegevoegde waarde van de aanwezigheid van een externe gesprekspartner voor de interne organisatiebeheersing
 - de stimulans van werklastvermindering door minder ex-ante controles en minder dubbel rapporteringswerk (cf. de beoogde planlastvermindering)
 - de stimulans van een reputatie als bestuur met een degelijke organisatiebeheersing en betrouwbare planning en beleids- en beheersrapportering.
- In de hele periode 2011-2017 zal een belangrijke inspanning vereist zijn wat betreft het informeren, opleiden van en kennis en ervaring delen tussen de lokale en provinciale besturen en het bevorderen van de goede praktijken.
- In samenhang met het bevorderen van een geïntegreerde beleids- en beheercyclus zal het doel-, resultaat- en prestatiegericht plannen en rapporteren door de lokale en provinciale besturen verder aan belang winnen. De externe audit die het voorwerp uitmaakt van dit advies is te beschouwen als het sluitstuk van de implementatie van een modern beleids- en beheerskader.
 - VLABEST pleit daarom ook voor een logische uitbouw: een werkdadige externe audit die past in het totaalsysteem is niet denkbaar zonder de implementatie van het nieuwe beleids- en beheerskader. De implementatie van dit nieuwe (interne) kader creëert trouwens een nuttige dynamiek waarop het implementatietraject voor de externe audit het best kan voortbouwen. VLABEST benadrukt dat deze twee ontwikkelingen samengaan.
 - Uiteraard zal dit van de lokale en provinciale besturen een belangrijke eigen inspanning vergen.
 - Daartegenover staat dat de Vlaamse overheid heel duidelijk tegelijkertijd de planlasten drastisch vermindert (zie hoger § 3.3.1 en § 3.3.2). Dit is een absolute randvoorwaarde en cruciale succesfactor voor het hele samenhangende concept.

Tegen 2020 zou het volledige systeem met minimaal een driejaarlijkse externe audit van alle lokale en provinciale besturen volledig op kruissnelheid moeten draaien.

3.6. Aansluitend

3.6.1. Provincies

VLABEST adviseert dat het hele systeem gelijktijdig en op dezelfde basis wordt opengesteld en geldt voor de Vlaamse provincies.

- Een fundamenteel verschil tussen de lokale en provinciale besturen is dat het Rekenhof momenteel belast is met de externe audit op de provinciale besturen. Binnen een concept van single audit is het daarom belangrijk dat er specifieke samenwerkingakkoorden met het Rekenhof gesloten worden. Indien dit niet het gewenste effect geeft, zal de Vlaamse Regering een aanpassing van het wettelijke kader moeten bepleiten.
- Ook binnen het Auditcomité (of binnen de eventuele Methodologische Adviescommissie) is er een rol voor het Rekenhof weggelegd, gezien hun bijzondere expertise.

3.6.2. Verzelfstandigde organen

VLABEST adviseert ook dat het hele systeem en concept gelijktijdig oog heeft voor de “verzelfstandigde” organen van de lokale en provinciale besturen.

Het is duidelijk dat een goede organisatiebeheersing de omgang met en het opvolgen van verzelfstandigde entiteiten omvat. Een **geïntegreerd totaalsysteem** kan hier niet aan voorbij gaan.

Hierbij moet uiteraard een onderscheid gemaakt worden tussen het samen werken met externe entiteiten en het verzelfstandigen van activiteiten.

- De auditing van de samenwerking met externe entiteiten (subsidies, overheidsopdrachten, concessies, partnerships) kijkt vooral naar de manier waarop hierover gerapporteerd wordt en in hoeverre deze relaties, al dan niet contractueel, "onder controle" zijn.
- De auditing van de verzelfstandigde entiteiten zelf heeft een andere logica. De logica van de verzelfstandiging moet gerespecteerd blijven. De verzelfstandigde activiteiten behoren in wezen natuurlijk wel nog tot de auditperimeter en vallen dus binnen het beoordelingsperspectief van de externe audit. Maar ook hier wenst VLABEST te benadrukken dat het 'single audit'-concept ten dienste staat van de goede werking van de instellingen. De verzelfstandigde entiteiten hebben normaal elk hun eigen controlestructuur (commissarissen, revisoren, toezicht; decretaal, reglementair of conventioneel bepaald). De externe audit zal er in eerste lijn op toe kunnen zien dat deze controlestructuur de lokale en provinciale besturen in staat stelt om het overzicht te bewaren en correct haar kerngegevens op te maken. In tweede lijn zal de externe audit er ook toe moeten leiden dat de methodologische uitbouw van de externe controle op verzelfstandigde entiteiten blijft verbeteren.

Ook voor de sluitendheid van de controlecyclus is een goede afbakening van beide categorieën belangrijk. VLABEST pleit dan ook voor een duidelijke, relevante en tevens eenvoudig toe te passen **reglementaire afbakening van de geïntegreerde auditperimeter** van de lokale en provinciale besturen. Deze afbakening moet gebaseerd zijn op functionele beginselen met oog voor de financiële belangrijkheid, om te vermijden dat een organieke definitie zou aangegrepen worden als het aanzetten tot het omzeilen van de auditperimeter. Toch meent VLABEST dat besturen er geen enkele baat bij hebben om constructies uit te denken voor het ontwijken van de externe audit.

3.6.3. Relatie gemeente - OCMW

VLABEST wenst ook in dit kader het belang van goede afspraken over de verhouding van de externe audit van gemeente en OCMW te benadrukken.

Het organieke kader van de OCMW's en dat van de gemeenten heeft de voorbije 13 jaar niet dezelfde weg gevolgd, maar de afstemming vanuit de regelgeving en ook de beleidsmatige verstrengeling is een onstuitbare ontwikkeling.

In een overgangsfase waarin beide instellingen zich eventueel gescheiden conformeren aan de externe auditverplichting, kan een divergentie nog aanvaard worden, of zelfs relevant zijn. Op termijn moet een **voortschrijdende synergie** ook op het vlak van externe audit steeds duidelijker worden. Een **uiteindelijke koppeling** van de externe audit op beide lijkt voor VLABEST dan ook het enige logische perspectief.

3.6.4. Peer reviews en visitatie

VLABEST gaat uit van een plaatsbezoek voor het team van de externe audit. Voor externe audit ziet VLABEST echter niet meteen een rol voor 'peer reviews' en 'visitatiecommissies'. Deze kunnen wel hun nut bewijzen in eerdere of volgende stappen van audit / evaluatie.

- Als een soort alternatief en/of aanvulling op interne audit, kunnen lokale en provinciale besturen desgewenst zelf "peer reviews" organiseren om elkaars systemen van organisatiebeheersing en/of beleids- en beheersrapportering te beoordelen, van elkaar te leren, enz.
- 'Peer reviews', 'visitatiecommissies' en gelijksoortige evaluatiesystemen zijn ook bij uitstek adequaat voor doelmatigheidsbeoordelingen en/of externe feedback op de effectiviteit van het door het bestuur uitgewerkte en/of gehanteerde beleidsinstrumenten, en dan zeker voor de beoordeling en opvolging van de verschillende beleidsinitiatieven vanuit de volledige breedheid aan sectoren die het Vlaamse beleid kent. Organisationsbeheersing en geïntegreerde rapportering (op doelstellingen), waarvan de kwaliteit en betrouwbaarheid wel door de externe audit beoordeeld worden, vormen hierbij een goede toegangspoort tot een geslaagde performantie-audit.

- De externe evaluatie moet toelaten dat ‘Peer reviews’ / ‘visitatiecommissies’, in dialoog met het betrokken bestuur, aan de slag gaan met de (ondertussen als betrouwbaar gecertificeerde) beleids- en beheersinformatie van het betrokken bestuur.
- Ook op dit niveau moet men rekening blijven houden met het concept van ‘single audit’ en ervoor zorgen dat er geen overlapping is. Bovendien moet elk gebruik van peer review of visitatiecommissie steeds ook een duidelijke en significante toegevoegde waarde opleveren voor alle betrokkenen. Ook hier moet dus elke wildgroei vermeden worden.

3.6.5. Andere beleidsniveaus

Tot slot wenst VLABEST te herhalen dat een geïntegreerd totaalsysteem van organisatiebeheersing rekening moet houden met de **integreerbaarheid van de verschillende beleidsniveaus (Vlaams, federaal, Europees)**. In de mate van het mogelijke moet de flexibiliteit hiervoor op voorhand al ingebouwd zijn. Langs de andere kant meent VLABEST dat de Vlaamse overheid bij de federale en Europese niveaus actief de integreerbaarheid van hun verwachtingen en verplichtingen in een totaalsysteem moet verdedigen, en de betrouwbaarheid van de gegevens die geauditeerd zijn zoals hierboven beschreven, ingang moet doen vinden.

4. SAMENVATTING

VLABEST stelt vast dat het belang en de **noodzaak van een externe audit unaniem onderschreven** wordt, zowel door alle bevroagde belanghebbenden als door alle leden van VLABEST zelf. Cruciaal daarbij is dat de invoering ervan aantoonbare toegevoegde waarde heeft voor alle actoren en belanghebbenden.

VLABEST vertrekt daarvoor van een begrip van “**Single Audit**” dat kadert binnen een samenhangende controlecyclus. “Single audit” betekent dan dat alle evaluatie en controle in en van de lokale en provinciale besturen gebeurt op een gecoördineerde wijze en zonder overlap. Verschillende evaluatie- en controleinstrumenten moeten op elkaar voortbouwen en waar nodig elkaar versterken en verbeteren.

De opdracht voor de externe audit, binnen dat single audit concept, **omvat** in eerste orde een externe evaluatie van **twee aspecten**:

- het systeem van organisatiebeheersing (inclusief de interne controle en het risicobeheer);
- de kwaliteit en betrouwbaarheid van het systeem van beleids- en beheersrapportering (inclusief financiële rapportering) door het betrokken (lokaal of provinciaal) bestuur .

Het door VLABEST voorgestelde concept realiseert daarmee **toegevoegde waarde** op twee niveaus:

- Een versterking van de organisatiebeheersing bij lokale en provinciale besturen, met als doel het streven naar optimale transparantie en betrouwbare informatie op maat van zowel de Raad (democratische controle) als de diverse bestuursorganen.
- Het verminderen van planlasten en rapporteringsdruk met als doel op macroniveau belangrijke efficiëntiewinsten te halen, wat zeker op veel bijval van lokale en provinciale besturen zal kunnen rekenen. Het “single audit”-concept moet dan meteen een mooie aanvulling zijn op en eigenlijk zelfs een geïntegreerd onderdeel zijn van het “**geïntegreerde planning & rapportering**”-concept dat momenteel wordt uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit beleids- en beheerscyclus.

Dit heeft o.a. de volgende kenmerken:

- Overlap vermijden in audits en controles gericht op het beoordelen en evalueren van de betrouwbaarheid van de beleids- en beheersrapportering door de lokale en provinciale besturen.
- De beleids- en beheersinformatie moet via het principe van de eenmalige gegevensopvraging in authentieke gegevensbronnen (cfr. MAGDA-principe) ter beschikking worden gesteld zowel van de Vlaamse overheid als van de lokale en provinciale besturen (door middel van vergelijkende analyses en rapporten op meta-niveau). Binnen de Vlaamse overheid kan volgens VLABEST het Agentschap Binnenlands Bestuur hier als motor fungeren, hiertoe systematisch ondersteund door de Administratie Planning en Statistiek.
- Alle Vlaamse / federale overheidsinstanties behouden het recht om verder met de aangeleverde beleids- en beheersinformatie aan de slag te gaan en daarop verder te bouwen.
- Aanvullende evaluaties / audits / visitaties, enz. blijven mogelijk. Deze moeten geen dubbel werk meer doen en kunnen bogen op de resultaten van bestaande (eerder uitgevoerde) audits.
- Het is dus cruciaal dat alle beleidsdomeinen van de Vlaamse Overheid actief meewerken om de geïntegreerde planning en rapportering door de lokale en provinciale besturen, evenals de “single audit” daarop, tot een succes te maken.

Wat de organisatorische en institutionele invulling betreft, suggereert VLABEST gebruik te maken van een **“Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen”** dat ressorteert onder het Vlaams Parlement.

- Inhoudelijk moet dit Auditbureau aangestuurd worden door een “Auditcomité”, eventueel bijgestaan door een “Methodologische Adviescommissie”. Dit geheel zal zorgen voor een theoretische uitwerking, een methodologisch kader en de richtlijnen voor de organisatie van de audit.
- VLABEST ziet op dit niveau de mogelijke inbreng / participatie van o.a. een adequate vertegenwoordiging uit het beleid, publieke auditexperts van het Rekenhof en IAVA, vertegenwoordigers van ABB, de Vlaamse Beleidsdomeinen, de VVSG en de VVP voor technisch inzicht in specifieke risico’s en auditbehoeften, en eveneens externe experts uit het audit- en bedrijfsrevisorenberoep.
- Terwijl met **IAVA** zeker heel wat methodologische synergie en samenhang mogelijk en noodzakelijk is, is VLABEST van mening dat IAVA niet belast kan worden met de externe audit van de Vlaamse lokale en provinciale besturen.
- VLABEST onderschrijft de visie van het **Agentschap Binnenlands Bestuur** dat een goed institutioneel onderscheid nodig is tussen “toezicht” op de beslissingen van de lokale en provinciale besturen en “audit” van dezelfde besturen. VLABEST benadrukt dat het verder afbouwen van het systematisch toezicht en andere vormen van “ex ante controle” door Vlaamse overheidsinstanties hand in hand gaat met de uitbouw van samenhangend totaalsysteem inzake beleids- en beheerscyclus, controle en audit. In een uitgewerkt samenhangend totaalsysteem heeft een “klachtentoezicht” wel nog zijn plaats.

VLABEST ziet een grote maar wel haalbare uitdaging om een relatief **beperkt maar tegelijk professioneel** heel krachtig “Provinciaal en Lokaal Auditbureau Vlaanderen” te creëren dat in synergie werkt met het beste wat aan relevante know-how beschikbaar is in de **publieke en private sector**.

- VLABEST adviseert om de vaste structuur daarom eerder ‘light’ te houden, met een groter budget voor werkingskosten dan voor personeelskosten; zodat gericht en flexibel knowhow ingehuurd kan worden.
- De overheid moet in elk geval de sturende rol van de externe audit zelf behouden: het methodologische kader schetsen, de auditstandaarden bepalen, de kwaliteitsbewaking verzekeren en rapporteren over de belangrijkste bevindingen uit het geheel van de uitgevoerde audits. Om professioneel heel krachtig te zijn en de sturende rol op te nemen, moet het permanente team van het Auditbureau in elk geval kwantitatief voldoende uitgebouwd zijn om jaarlijks een aantal externe audits van lokale of provinciale besturen zelf te realiseren.
- Na evaluatie van alle mogelijke formules is VLABEST overtuigd dat een samenwerking van de overheid met de privaatrechtelijke auditbureaus, of andere externen met nuttige expertise in de realisatie van deze externe audit, aangewezen is.

VLABEST onderschrijft het principe, zoals ingeschreven in de huidige decreten, dat de lokale/provinciale besturen ook zelf bijdragen aan de **financiële kosten** van hun externe audit. De hoogte van de bijdrage staat in functie van hun schaalgrootte en in verhouding tot de mate waarin ze zelf een adequate interne audit opgezet hebben.

Een effectieve externe audit heeft nood aan een **voldoende periodiciteit**. VLABEST adviseert daarom te starten met een systeem met minimaal een **driejaarlijkse** externe audit. VLABEST meent dat een band met de gemeentelijke en provinciale legislatuur relevant is voor de spreiding van de audits. Het voorstel, met een optie voor de besturen om zelf in de overige jaren een door het Auditbureau geattesteerde externe

audit te laten uitvoeren op eigen kosten, biedt alvast een zowel haalbare als flexibele oplossing. VLABEST benadrukt daarbij expliciet dat een **gefaseerd ontwikkelpad** uitgewerkt en gehanteerd moet worden.

- Dit alles moet een groeitraject zijn en de lokale en provinciale besturen moeten de **nodige tijd en ondersteuning** krijgen om hiervoor, op eigen tempo, te evolueren van een lager naar een hoger maturiteitsniveau, rekening houdende met de diversiteit tussen de vele besturen.
- Er zijn daarvoor **bestaande concepten en instrumenten** vanuit de Vlaamse Administratie (zoals de leidraad organisatiebeheersing) voorhanden die heel nuttige inspiratiebronnen zijn en bruikbaar materiaal kunnen leveren (al blijft het meer dan cruciaal om voor de (diverse types) lokale besturen aangepaste modellen en standaarden te ontwikkelen).
- Tegen 2020 zou het volledige systeem met minimaal een driejaarlijkse externe audit van alle lokale en provinciale besturen volledig op kruissnelheid moeten draaien.
 - De periode 2010 – 2012 is de voorbereidende fase waarin onder andere het Auditbureau en –comité wordt opgericht, de regelgeving op punt gezet wordt (de bepalingen in de organieke decreten zijn volgens VLABEST onduidelijk en onrealistisch), de methodologie wordt uitgewerkt en enkele proeftuinen worden opgezet
 - De periode 2013-2017, waarin vanaf de start van de nieuwe legislatuur, de lokale en provinciale besturen die er klaar voor zijn, bewust “instappen” in het nieuwe totaalsysteem. VLABEST stelt voor dat deze fase van “instappen” 5 jaar zou duren, zodat voor einde 2017 alle lokale en provinciale besturen ingestapt zijn.
 - Het instappen van lokale en provinciale besturen gebeurt met een “in controle” verklaring die het bestuur doet na een positieve zelfevaluatie in vergelijking met een (te definiëren en voor de lokale en provinciale besturen) realistisch maturiteitsniveau.
 - In de hele periode 2011-2017 zal een belangrijke inspanning vereist zijn wat betreft het informeren, opleiden van en kennis en ervaring delen tussen de lokale en provinciale besturen en het bevorderen van de goede praktijken.

De nakende implementatie van het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de **beleids- en beheerscyclus** van de provinciale en lokale besturen creëert volgens VLABEST de ideale dynamiek om de uitwerking van een efficiënte externe audit aan vast te koppelen. Meer nog, VLABEST meent dat de invoering van de externe audit het noodzakelijke sluitstuk is van een efficiënte beleids- en beheerscyclus. Het is in die zin logisch dat een bestuur pas kan instappen in het systeem van de externe audit nadat het is ingestapt in de nieuwe beleids- en beheerscyclus.

VLABEST adviseert dat het hele systeem gelijktijdig en op dezelfde basis wordt opengesteld en geldt voor de Vlaamse **provincies**. Een fundamenteel verschil tussen de lokale en provinciale besturen is dat het **Rekenhof** momenteel belast is met de externe audit op de provinciale besturen, weliswaar in de feiten beperkt tot de rechtspersoon provincie. Het Rekenhof heeft een grote expertise ter zake opgebouwd. Dat neemt niet weg dat het binnen een concept van single audit belangrijk is dat er specifieke samenwerkingakkoorden met het Rekenhof gesloten worden. Indien dit niet het gewenste effect geeft, zal de Vlaamse Regering een aanpassing van het wettelijke kader moeten bepleiten.

BIJLAGE I: GEHANTEERDE BEGRIPPEN

Organisatiebeheersing

Organisatiebeheersing omvat een geheel aan sturing en beheersing van de lokale en provinciale besturen en is de gedeelde verantwoordelijkheid (elk op het eigen niveau) van ambtelijk management en uitvoerend bestuursorgaan. Niet alleen het systeem van interne controle en de hele risicobeheersing van een bestuur, maar ook de wijze waarop invulling gegeven wordt aan de beleids- en beheercyclus, het financieel beheer en het personeelsbeheer maken deel uit van de organisatiebeheersing.

Interne controle en interne controlesysteem

Interne controle (of het “interne controlesysteem”) is (cfr. definitie uit gemeente-, OCMW-, en provinciedecreet) het geheel van maatregelen en procedures die ontworpen zijn om een redelijke zekerheid te verschaffen over:

- 1° het bereiken van de doelstellingen;
- 2° het naleven van wetgeving en procedures;
- 3° de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie;
- 4° het efficiënt en economisch gebruik van middelen;
- 5° de bescherming van activa;
- 6° het voorkomen van fraude.

Opmerking:

Binnen de Vlaamse Administratie is er een trend om eerder te werken met het begrip “organisatiebeheersing” als het overheersende concept. Een van de redenen hiertoe is het vermijden van de negatieve connotatie van het Nederlandse woord “controle”.

Trouwens “beheersing” of het “in controle”-zijn van een organisatie geeft beter aan wat in het Engels bedoeld wordt met “internal control”.

Risicobeheer is hier een onderdeel van, al gebruikt men het soms ook als vervangwoord voor interne controle.

Audit

Audit is per definitie een “evaluatie” door een deskundige instantie die niet betrokken was in (en dus onafhankelijk / neutraal is t.o.v.) datgene wat beoordeeld wordt (= het voorwerp van de audit uitmaakt).

- Er bestaan verschillende soorten audits (financiële audits, operationele audit, kwaliteitsaudits, performantie audits, enz.) die elk een eigen finaliteit hebben.
- De finaliteit die in dit advies beoogd wordt, is dat de audit nagaat of de organisatiebeheersing adequaat en effectief is, en of de risico's van de organisatie hierbij goed ingeschat en beheerd worden.
- Het initiatief voor en de aansturing van de audit kan zowel intern als extern aan de organisatie zijn.

Interne audit

Interne audit kan gedefinieerd worden als een onafhankelijke, objectieve zekerheid- en adviesverstrekkende activiteit, ingesteld door het bestuur zelf om een toegevoegde waarde te vormen ter verbetering van de werking van de organisatiebeheersing.

Wanneer een bestuur zelf het initiatief neemt tot audit maar deze toevertrouwt aan een externe instantie, externaliseert het de interne audit. In de mate dat de externe instantie onafhankelijk van de opdrachtgever aangestuurd wordt, situeert de audit zich op de grens tussen interne audit en externe audit.

Externe audit

De externe audit gebeurt (in tegenstelling tot de interne audit) op initiatief van en/of wordt aangestuurd door een instantie die extern is aan de organisatie / het bestuur dat onderworpen wordt aan de audit.

De externe audit rapporteert niet alleen aan de organisatie / het bestuur waarop de audit betrekking heeft, maar rapporteert ook aan andere belanghebbenden (zoals de toezichthoudende overheid en het maatschappelijk verkeer).

De audit kan betrekking hebben op allerlei aspecten van de organisatiebeheersing en/of het daadwerkelijk functioneren van een bestuur, maar ook op het rapporteren binnen en/of door een lokaal en provinciaal bestuur.

Opmerking:

De opdracht voor de externe audit door het Lokaal en Provinciaal Auditbureau Vlaanderen, zoals vormgegeven in dit advies, omvat een externe evaluatie van twee aspecten:

- het systeem van organisatiebeheersing (inclusief de interne controle en het risicobeheer);*
- de kwaliteit en betrouwbaarheid van het systeem van beleids- en beheersrapportering (inclusief financiële rapportering) door het betrokken (lokaal of provinciaal) bestuur .*

Dit omvat niet:

- Een “performantie-audit” (opportuïteitsbeoordeling van beleidsbeslissingen door politieke organen): dit is een taak van de beleidssectoren.*
- Een “nakomingsaudit” of “regelmatigheidsaudit” (de controle op de wettigheid en regelmatigheid van de handelingen van het betrokken bestuur): dit is een taak van het toezicht.*

Single audit

“Single Audit” betekent dat alle evaluatie en controle in en van de lokale en provinciale besturen gebeurt op een gecoördineerde wijze; dit zonder overlap, op elkaar voortbouwend en waar nodig elkaar versterkend en verbeterend.

Toezicht

Het toezicht omvat een toetsing aan het recht en aan het algemeen belang, door de toezichthoudende overheid, van beslissingen genomen door een lokaal of provinciaal bestuur.

BIJLAGE II: EXTERNE AUDIT IN DE BELEIDSNOTA'S

1. Beleidsnota Bestuurszaken

(p.15-16-17)

1.4 Vereenvoudigen van controle en toezicht op maat van de Vlaamse overheid

In het kader van een efficiëntere overheid wil ik verder werken aan het stroomlijnen en afstemmen van het audit- en controleproces (single audit principe). Hierbij heb ik een minimale audit-, controle- en planlast voor de gecontroleerden, ook tussen de bestuurslagen, voor ogen. Concreet wens ik dit te realiseren door:

1.4.1 Ontwikkelen en invoeren van een 'single audit concept' voor Vlaanderen.

Het single audit principe moet leiden tot een verbetering van de efficiëntie van het toezicht en de controle bij de Vlaamse overheid. Belangrijke verwachte voordelen zijn o.a. het vermijden van overlappingen en lacunes in de controle, verminderde controlelast voor de gecontroleerden en volkomen afdekking van de gedetecteerde controlerisico's.

Sinds 2006 wordt er samengewerkt met het Rekenhof, Interne Audit van de Vlaamse Administratie, departement F&B, de IVA Centrale Accounting en de bedrijfsrevisoren over het stroomlijnen en afstemmen van het audit- en controleproces, waarbij ook de gecontroleerden betrokken worden. Een eerste conceptnota single audit met leidende principes om het Vlaamse controlelandschap te moderniseren, is uitgewerkt. Het Rekenhof zal daarop verder bouwend in het najaar van 2009 het initiatief nemen om de conceptnota verder te concretiseren en een actieplan uit te werken.

De modernisering van controle en toezicht bij de Vlaamse overheid vereist dat alle betrokken actoren hun huidige positionering, opdracht en werkwijzen in vraag moeten stellen.

Ook de veelheid aan andere rechtspersonen die niet tot de Vlaamse administratie sensu stricto behoren (vennootschappen, vzw's, ...) en de wijze waarop de controle- en toezichtsprocessen bij deze rechtspersonen verlopen, wil ik bij de ontwikkeling van het concept in kaart laten brengen en optimaliseren.

1.4.2 Uitbouw van een degelijk systeem van organisatiebeheersing (interne controlesysteem)
(...)

1.4.3 Uitbouwen van het bedrijfscontinuïteitsmanagement
(...)

1.4.4 Introduceren van externe audit bij de lokale besturen

Het decretaal kader bepaalt dat de jaarlijkse audit in elk van de lokale besturen wordt uitgevoerd door personeelsleden van de Vlaamse overheid. De invoering van een externe audit is één van de belangrijkste vernieuwingen van zowel het gemeente-, het OCMW- als het provinciedecreet. Het betreft een zeer complexe opdracht. De externe audit moet georganiseerd worden in meer dan 700 lokale en provinciale entiteiten van verschillende schaalgrootte en met een grote variëteit aan bevoegdheden. Rekening houdend met de huidige beperkte budgettaire mogelijkheden, versterkt door de economische crisis, zal ik op korte termijn zowel in de schoot van de Vlaamse Regering als met de lokale en de provinciale besturen overleggen over de te nemen beleidsbeslissingen hieromtrent.

Voor meer toelichting over de omvang en inhoud van de audit, de complexe praktische organisatie ervan (waarbij ook het single audit concept wordt beoogd) en een voorstel voor een beslissingstraject hieromtrent, verwijs ik naar mijn beleidsnota Binnenlands Bestuur.

2. Beleidsnota Binnenlands Bestuur

(p.28-29)

4.4 Een externe audit voor de lokale besturen

Omvang en inhoud van de externe audit

Samen met het onderdeel “financiën” is de invoering van een externe audit één van de belangrijkste vernieuwingen van zowel het gemeente-, het OCMW- als het provinciedecreet. En net als het onderdeel “financiën” is het een onderdeel van de organieke decreten dat nog niet in werking is getreden. Dat is zonder twijfel het gevolg van de complexiteit van het opzetten ervan in de sector van de lokale en provinciale overheden én van de belangrijke budgettaire impact op lokaal en Vlaams niveau. Rekening houdend met de huidige beperkte budgettaire mogelijkheden, versterkt door de economische crisis, wens ik op korte termijn zowel in de schoot van de Vlaamse Regering als met de lokale en de provinciale besturen te overleggen over de beleidsbeslissingen die op dit punt het best genomen worden.

De decreetgever had met de inrichting van een externe audit drie zaken voor ogen:

- een betrachting om de positie van de gemeenteraden, OCMW-raden en provincieraden te versterken in hun verhouding tot de uitvoerende colleges en de administratie door hen jaarlijks auditrapporten te bezorgen;
- de ambitie om mettertijd uit te groeien tot een samenhangende audit voor het geheel van de lokale en provinciale dienstverlening en van het beleid dat de Vlaamse overheid zelf organiseert ten behoeve van de burger (de zogenaamde “single” audit) - parallelle controles van de verschillende deelsectoren van de Vlaamse overheid op de lokale en provinciale besturen kunnen afgebouwd worden;
- door de installatie van een onafhankelijke externe audit ook een eenvoudiger extern toezicht, door de veralgemening van het algemeen toezicht, ook bij de verschillende sectorale beleidsmateries.

Krachtens de organieke decreten zijn de taken van de externe auditcommissie uitgebreid en complex. Verplichte onderdelen van de externe audit zijn onder meer:

- de controle op de wettigheid en regelmatigheid van de handelingen van het betrokken bestuur;
- de controle op het waar en getrouw beeld van de boekhouding en de jaarrekening;
- de evaluatie van het systeem van interne controle van het betrokken bestuur en de naleving ervan;
- minstens eenmaal per jaar, de controle van de kassen binnen het bestuur;
- controle van de kassen bij tekort wegens diefstal of verlies;
- controle van de boekhouding bij de beëindiging van het ambt van financieel beheerder, gemeente- of OCMW-secretaris, griffier of andere rekenplichtigen.

De externe auditcommissie, zo stellen de organieke decreten verder, stelt jaarlijks een geconsolideerd rapport op van haar externe audit van de gemeente, de provincie, het OCMW, de intern verzelfstandigde bedrijven en van de autonome bedrijven en verstrekt op basis daarvan aanbevelingen.

De externe audit moet georganiseerd worden in de 308 gemeenten, 308 OCMW's, 5 provincies, hun intern verzelfstandigde agentschappen en een groot deel van hun externe verzelfstandigde agentschappen. Het gaat dus over een audit uit te voeren in meer dan 700 lokale en provinciale entiteiten van verschillende schaalgrootte en met een grote variëteit aan bevoegdheden.

Daarnaast moet de audit jaarlijks gebeuren. De raden moeten immers op basis van het auditverslag en in samenhang met de jaarrekeningen kunnen oordelen over de werking van het bestuur. Het huidige goedkeuringstoezicht op de gemeenterekeningen vervalt om het te vervangen door een algemeen toezicht, dat mee aangestuurd wordt via het auditverslag en de gevolgen die de raadsleden eraan verbinden.

De decreten bepalen dat personeelsleden van de Vlaamse overheid de externe audit moeten uitvoeren. Gelet op het groot aantal te auditeren besturen en de omvang van de opdracht, gaat het om een aanzienlijke investering in (hoog opgeleide) mensen en middelen. Het is zonder meer duidelijk dat dit een belangrijke weerslag zal hebben op de begroting van de Vlaamse overheid. Ik zal nog laten onderzoeken hoe groot de financiële en organisatorisch impact is. Maar ook de lokale besturen en de provincies zijn betrokken. De decreten bepalen immers dat de lokale besturen bijdragen in de kosten van de audit, onder de voorwaarden die de Vlaamse Regering bepaalt.

De externe audit moet kunnen uitgroeien tot een samenhangende audit (single audit) voor het geheel van de lokale dienstverlening en voor het beleid dat de Vlaamse overheid organiseert ten behoeve van de burger en waarbij zij de lokale besturen betreft omwille van hun positionering dicht bij de burger. Dit betekent dat de externe audit niet louter betrekking heeft op de organisatie en het financieel management, maar evenzeer op de verschillende materies waarvoor de Vlaamse overheid bevoegd is en samenwerkt met de lokale besturen. Dit moet mettertijd de parallelle controles van de verschillende deelsectoren van de Vlaamse overheid op de lokale besturen afbouwen. Idealiter kunnen de verschillende Vlaamse administraties daarvoor immers een beroep doen op de externe audit.

Voorstel van beslissingstraject

Het lijkt me essentieel om zo snel mogelijk duidelijkheid te creëren in de vorm van een fundamentele politieke beleidskeuze: ofwel wordt de audit uitgevoerd zoals bepaald in de organieke decreten, ofwel moet de Vlaamse Regering beslissen tot een beleidsbijsturing. Ik zal de lokale besturen en de provincies via de reeds geciteerde op te richten werkgroep betrekken bij de voorbereiding van deze beslissing.

In de huidige budgettaire omstandigheden lijkt het mij de eerstvolgende jaren niet mogelijk om op het Vlaamse niveau, noch bij de lokale besturen en de provincies, voldoende middelen uit te trekken om een jaarlijkse audit te organiseren zoals die uitgetekend is in de organieke decreten. Ik wens het nut daarvan niet in twijfel te trekken, maar het lijkt mij aangewezen om dit instrument geleidelijk uit te bouwen. Ik zal de Vlaamse Regering daarom voorstellen om stapsgewijs voortgang te maken in de organisatie van de externe audit. In de startfase wens ik ertoe te komen dat elk lokaal en provinciaal bestuur tenminste één keer tijdens de lokale bestuursperiode van zes jaar wordt geauditeerd.

Ik wijs er in dit verband op dat de dienst interne audit van de Vlaamse overheid (IAVA) ook slechts met een tussenperiode van enkele jaren de entiteiten van de Vlaamse overheid auditeert. IAVA heeft, in overleg met het management, wel ondersteuning ontwikkeld waardoor Vlaamse departementen en agentschappen kunnen werken aan een periodieke zelfevaluatie en op basis daarvan verbeteringsprojecten opstarten. Dat lijkt mij een weg die perfect over te nemen is bij de lokale besturen en de provincies. Het instellen van een systeem van interne controle op de activiteiten is voor elk lokaal en provinciaal bestuur een decretale verplichting.

Ik overleg ook in het bijzonder met de minister-president van de Vlaamse Regering en de betrokken leidend ambtenaren over de wijze waarop IAVA mee kan werken aan dit project, zowel ter ondersteuning van de uitbouw van het interne controlesysteem als bij het organiseren en uitvoeren van de externe audit.

Ook over de concrete organisatie van de externe audit zijn nog geen beslissingen genomen. Het is duidelijk dat er belangrijke organisatorische ingrepen nodig zijn. Ofwel gebeuren die via de oprichting van een volledig nieuw agentschap, ofwel wordt deze taak toevertrouwd aan IAVA. In ieder geval lijkt het mij logisch dat er dwarsverbanden tot stand komen met de entiteit “interne audit” van de Vlaamse overheid, waar de inhoudelijke capaciteit voor het uitvoeren van audits aanwezig is. De inpassing van deze opdracht, zoals zij momenteel uitgewerkt is in de organieke decreten, in het takenpakket van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur is geen optie. Principieel is er een onverenigbaarheid met de opdracht van het agentschap bij de voorbereiding van de beslissingen, die ik moet nemen in het kader van het bestuurlijk toezicht, ook bijvoorbeeld na ontvangst van het rapport van de externe audit. Daarnaast vergt de uitvoering van audits een specifieke deskundigheid en deontologie, die aanwezig is bij IAVA.

BIJLAGE III: EXTERNE GESPREKSPARTNERS

Workshop van 22 januari '10: panelgesprek met vertegenwoordigers van VVSG, VVP, VFG, VVOS, VLO

- Jan Leroy (stafmedewerker de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten - VVSG)
- Stijn Lombaert (dienst griffie West-Vlaanderen) en Stefaan Desmet (financieel beheerder Oost-Vlaanderen) (namens de Vereniging van Vlaamse Provincies - VVP)
- Luc Jolie (secretaris Aalter) en Katlijn Perneel (adjunct-secretaris Leuven) (namens de Vlaamse Federatie van Gemeentesecretarissen - VFG)
- Luc Kupers (secretaris OCMW Gent) (namens de Vereniging van Vlaamse OCMW-secretarissen - VVOS)
- Stefan Tack (gemeenteontvanger Sint-Katelijne-Waver) (namens de Vlaamse Lokale Ontvangers - VLO)

Werkgroepvergadering van 27 januari '10: gedachtewisseling met vertegenwoordigers van lokale besturen met een interne auditdienst

- Daniel Verbeken (ontvanger Stad Gent)
- Martin Coninx (ontvanger OCMW Antwerpen)
- Erik De Smedt (directeur AudiO)

Workshop van 28 januari '10: panelgesprek met externe auditors en bedrijfsrevisoraat

- Lieven Penninck (E&Y)
- Pol Kerremans (Deloitte)
- Inge Cools (PWC)
- Patrick Van Bourgognie (ViasDFK)
- Johan De Cooman (BDO) en Yves Dupont (Riscovey) hebben vooraf enkele individuele bijdrages ingebracht

Werkgroepvergadering van 16 februari '10: gedachtewisseling met Rekenhof en IAVA

- Eddy Guilliams (Interne Audit van de Vlaamse Administratie - IAVA)
- Marc De Wolf en Frank Smet (Rekenhof)

Werkgroepvergadering van 16 februari '10: gedachtewisseling met ABB

- Guido Decoster (Agentschap voor Binnenlands Bestuur - ABB)

COLOFON

Samenstelling:

Bram Opsomer, secretariaat Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Verantwoordelijk uitgever:

Prof. dr. Herman Matthijs, voorzitter Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Druk:

Agentschap voor Facilitair Management, Vlaamse Overheid

Depotnummer:

D/2010/3241/174

VLABEST

Vlaamse Adviesraad voor Bestuurszaken

Boudewijnlaan 30 bus 41

1000 Brussel

www.vlaanderen.be/VLABEST

adviesraad@bz.vlaanderen.be

02/553.40.15