

ALGEMEEN KADER VAN INTERNE CONTROLE

1. Algemene situering

a) New Public Management

De aandacht voor interne controle komt niet uit het niets. De tijd dat ondernemingen en organisaties strak vanuit een patriarchale en pyramidale structuur werden geleid ligt ver achter ons. Autonomie, responsabilisering en participatief leiderschap zijn enkele van de begrippen die in organisatiemanagement reeds enkele decennia geleden werden gelanceerd en meer dan ooit aan de orde van de dag zijn. In de overheidssector heette deze tendens van bestuurlijke modernisering New Public Management.

Daarbij komt het streven naar meer met minder na hele tijdspannes met ongebreidelde groei. Vooral de overheidssector staat vanuit de maatschappij onder druk om met minder middelen een betere dienstverlening aan te bieden. De burger wil waar voor zijn geld. In het proces van dienstverlening moet de overheid het algemeen belang dienen en individuele rechten van burgers beschermen.

In deze context worden vragen met betrekking tot effectiviteit en efficiëntie, maatschappelijke aanvaardbaarheid, kwaliteitsvol werken en integriteit alsmaar pertinent gesteld.

Iedere overheidsorganisatie zal dan ook in functie van de eigen maatschappelijke rol en taak en het eigen regelgevend kader en een globaal systeem van organisatiebeheersing moeten uittekenen dat een gepast antwoord op bovenstaande legitieme vragen kan bieden.

b) New Public Management op lokaal niveau

Met de vijfde staatshervorming en een daaruit voortvloeiende bijzondere wet werd sinds 2002 een groot deel van de bevoegdheden inzake organisatie en werking van de lokale besturen overgeheveld van het federale naar het gewestelijke en gemeenschapsniveau. Vlaanderen heeft deze overdracht aangegrepen om de bestuurlijke vernieuwing ook vorm te geven in de organisatie van de lokale besturen om de lokale besturen in staat te stellen een modern, democratisch en efficiënt beleid te voeren. Deze oefening leidde naar het Gemeentedecreet dd. 15.07.2005 en het OCMW-decreet dd. 19.12.2008. Hierin werd op een aantal vlakken werk gemaakt van meer autonomie, responsabilisering en ruimte voor lokaal maatwerk.

Het moet gezegd dat de evolutie die de organisatie van de OCMW's reeds sinds 1997 (Nieuwe OCMW-Beleidsinstrumenten- NOB) hebben doorlopen mee model heeft gestaan voor voornoemde elementen van modernisering van beleid, beheer en administratieve organisatie. Voor de OCMW's zijn sindsdien begrippen als strategische beleidsvoering, operationele doelstellingen, budgethouderschap, administratief handboek en externe audit gemeengoed.

2. Decretale basis

Het is dan ook via dit gemeentedecreet en OCMW-decreet dat het begrip "interne controle" zijn intrede doet in de dagelijkse realiteit van de lokale bestuurlijke organisatie.

Hierna volgt de integrale tekst van Titel II, Hoofdstuk V, afdeling III, van het OCMW-decreet:

"Art. 98. *De openbare centra voor maatschappelijk welzijn staan in voor de interne controle op hun activiteiten. Interne controle is 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 efficiënte en economische gebruik van middelen;

5° de bescherming van activa;

6° het voorkomen van fraude.

Art. 99. § 1. *Het interne controlesysteem wordt vastgesteld door de secretaris van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, na overleg met het managementteam. Het algemene kader van het interne controlesysteem is onderworpen aan de goedkeuring van de raad voor maatschappelijk welzijn.*

Het interne controlesysteem bepaalt op welke wijze de interne controle wordt georganiseerd, met inbegrip van de te nemen controlemaatregelen en -procedures en de aanwijzing van de personeelsleden die ervoor verantwoordelijk zijn, en de rapporteringsverplichtingen van de personeelsleden die bij het systeem van interne controle betrokken zijn.

§ 2. Het interne controlesysteem beantwoordt minstens aan het principe van functiescheiding waar mogelijk en is verenigbaar met de continuïteit van de werking van de diensten van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn.

§ 3. De secretaris van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn kan, na eensluidend advies van de financieel beheerder, de kasverrichtingen opdragen aan een of meer personeelsleden van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. De betrokken personeelsleden kunnen de aan hen toevertrouwde bevoegdheden niet weigeren als hun functieomschrijving erin voorziet.

Het personeelslid of de personeelsleden belast met de kas beschikken onder de voorwaarden bepaald in het interne controlesysteem over de bevoegdheid om geld af te halen van de door de financieel beheerder aangewezen rekening of rekeningen als het interne controlesysteem in deze mogelijkheid heeft voorzien.

Art. 100. *Met behoud van de opdrachten inzake interne controle die krachtens dit decreet of door de raad voor maatschappelijk welzijn aan andere organen of personeelsleden worden opgedragen, is de secretaris van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn belast met de organisatie en de werking van het interne controlesysteem. Hij rapporteert daarover jaarlijks aan de raad voor maatschappelijk welzijn.*

De secretaris van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn brengt het personeel van het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn op de hoogte van het interne controlesysteem, alsook van de wijzigingen ervan."

3. Wat is interne controle ? Wie heeft welke rol ?

a) Wat ?

Het OCMW-decreet verplicht de OCMW's aldus naar analogie met de gemeenten de interne controle van hun activiteiten te organiseren. Zoals gezegd heeft de decreetgever hiermee ingespeeld op tendensen uit het New Public Management. Gemeenten en OCMW's worden hiermee verplicht hun eigen werking en organisatie permanent zelfkritisch te benaderen, te analyseren en te optimaliseren.

Volgens het gemeente- en OCMW-decreet bevat een internecontrolesysteem "een reeks procedures en maatregelen die ertoe bijdragen dat het bestuur naar behoren functioneert". Het gaat om een dynamisch geheel dat voortdurend aan gewijzigde omstandigheden moet worden aangepast.

We willen ook wijzen op het wat verwarrende karakter van de term "interne controle". Het gaat om een wellicht te letterlijke vertaling van het Engelse "internal control". In het Engels betekent "to control" echter niet zozeer controleren of inspecteren, maar eerder beheersen. Sommigen stellen dan ook "organisatiebeheersing" voor als een betere vertaling.

Dus: Interne controle = organisatiebeheersing

Voornoemde decreten bakenen wel een aantal begrippen en bevoegdheden af, maar geven de besturen toch een grote vrijheid in het vaststellen van een internecontrolesysteem en brengen hiermee derhalve alvast de beloofde ruimte voor lokaal maatwerk en bestuurlijke autonomie in de praktijk.

Elk bestuur zal dus binnen de klijtlijnen van de decreten zelf aan het werk moeten.

b) Wie ?

De goedkeuring van het algemeen kader van het internecontrolesysteem is een niet-delegeerbare bevoegdheid van de raad. De secretaris staat in voor de interne controle. Dit betekent dat hij in overleg met het managementteam het internecontrolesysteem vaststelt. De secretaris staat ook in voor de organisatie en de werking van het internecontrolesysteem en rapporteert hierover jaarlijks aan de raad. Hij moet er ook over waken dat het personeel op de hoogte is van het internecontrolesysteem.

Het gegeven dat decretaal de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de raad en de secretaris worden gedefinieerd, betekent echter niet dat niet andere functiehouders en organen eveneens hun rol en taak dienen te spelen en op te nemen. De decreten verwijzen al naar de rol van het managementteam.

Een internecontrolesysteem kan slechts werken indien alle geledingen van de organisatie hun rol en taak opnemen en kunnen opnemen.

4. Plan van aanpak OCMW Dilsen-Stokkem

a) Uitgangspunten

Bij het vertalen van de decretale verplichtingen inzake interne controle naar de context van het OCMW van Dilsen-Stokkem, lijkt het aangewezen een aantal uitgangspunten in acht te nemen:

1) Geen breuk met het verleden

De verplichte invoering van een internecontrolesysteem moet niet worden opgevat als een geweldige innovatie of breuk met het verleden.

Er bestaan ook in het OCMW van Dilsen-Stokkem nu reeds een hele reeks van geformaliseerde en minder geformaliseerde afspraken in de vorm van raadsbesluiten, reglementen, afsprakennota's, financieel-administratieve procedures, strategische en financiële nota's, kwaliteitshandboeken, risicoanalyses, enz. die elk op hun wijze een bijdrage leveren aan organisatiebeheersing in de breedste zin van het woord.

Een internecontrolesysteem beoogt om te beginnen een globale inventarisatie en bundeling van deze afspraken. Een internecontrolesysteem beoogt daarnaast ook een kritische benadering van de bestaande afspraken, het actualiseren van deze afspraken, het maken van nieuwe afspraken om gedetecteerde lacunes op te vullen en onbeantwoorde en onverantwoorde risico's te beheren en te beheersen.

Een internecontrolesysteem kan derhalve ook worden gedefinieerd als een dynamisch risicobeheer(sing)systeem.

Het lijkt aangewezen te opteren voor een plan van aanpak waarbij wordt vertrokken van hetgeen er al bestaat om van daaruit lacunes op te sporen. Een inventarisatie van bestaande instrumenten zal dan ook een substantieel deel uitmaken van het internecontrolesysteem.

2) Globale en organisatiebrede benadering

Een aanpak van interne controle waarbij de klemtoon louter zou liggen op controle, toezicht, fraudebestrijding en risicobeperking lijkt een te eenzijdige benadering. Een internecontrolesysteem moet meer zijn dan een risico-inventaris en beheersmaatregelen met betrekking tot financiële risico's. Een internecontrolesysteem zal pas een adequaat antwoord kunnen bieden indien het globaal, integraal en organisatiebreed wordt opgevat.

In tijden waarin het streven naar integrale en geïntegreerde beleidsvoering en beheer centraal staat en sectorale planlastvermindering aan de orde is, lijkt het contraproductief een internecontrolesysteem op te vatten als een nieuw op zichzelf staand plannings- en rapporteringsdocument. Integendeel, een internecontrolesysteem zou geïntegreerd moeten worden in het ultieme planningsdocument, m.n. de strategische nota van het meerjarenplan en in het ultieme rapporteringsdocument, m.n. de jaarrekening en het jaarverslag.

De OCMW's zijn geëvolueerd naar complexe organisaties die worden beheerst door een complexe verwevenheid van belangen en processen. Precies die verwevenheid vraagt om een globale en organisatiebrede benadering.

3) Middel en geen doel

Er moet voor worden gewaakt dat een internecontrolesysteem een middel voor organisatiebeheersing is en geen doel op zich wordt. Het moet voornamelijk de betrachting zijn dat bestaande en desgevallend nieuwe of aangepaste instrumenten van interne controle deel uitmaken van de reguliere werking en niet plots de volledige energie van de organisatie en zijn medewerkers opsloppen.

In die zin lijkt het aangewezen het plan van aanpak niet te laten domineren door een theoretische benadering gebaseerd op een of ander managementmodel.

In die zin lijkt het eveneens aangewezen te opteren voor een stapsgewijze benadering waarbij in functie van gerichte analyses van de bestaande toestand en risico-detectie een prioritering wordt aangebracht in te behandelen thema's.

Het gevaar bestaat dat de plotse aandacht voor interne controle of organisatiebeheersing, omdat het nu eenmaal in de decreten is voorzien, na een zekere tijd verdwijnt als er procedurehandboeken, projectfiches, e.d. zijn opgemaakt. Er moet door voldoende aandacht voor de werkbaarheid van het internecontrolesysteem zijn. Het moet een systeem zijn dat spontaan inpasbaar is in de dagelijkse werkrealiteit van ieder personeelslid op zijn niveau en met zijn taken en verantwoordelijkheden..

4) Draagvlak in de organisatie

- positieve benadering

Het lijkt aangewezen te opteren voor een plan van aanpak waarbij wordt vertrokken van hetgeen er al bestaat om van daaruit lacunes op te sporen. Binnen het OCMW van Dilsen-Stokkem bestaan ook vandaag al talloze instrumenten van interne controle en organisatiebeheersing, zonder dat die als dusdanig worden benoemd. Een inventarisatie van bestaande instrumenten zal dan ook een substantieel deel uitmaken van het internecontrolesysteem. Een positieve benadering lijkt een betere garantie op succes dan een eenzijdige benadering vertrekkend vanuit risico-detectie. We gaan er immers vanuit dat de bestaande instrumenten er zijn gekomen vanuit een impliciete risico-inschatting.

Vanuit het streven naar een positieve benadering lijkt het aangewezen te opteren voor een projectmatige aanpak overeenkomstig de vormgeving van het kwaliteitsbeleid. Vanuit een zelfevaluatie worden verbeterprojecten gedefinieerd en worden projecteigenaars toegewezen.

- cultuur van interne controle

Interne controle zou meer een cultuur dan een systeem moeten zijn. Participatief leiderschap, gedeeld management, interne communicatie, positief-kritische ingesteldheid, integriteit en voorbeeldgedrag zijn sleutelbegrippen om ervoor te zorgen dat interne controle deel wordt van de organisatiecultuur.

Vanzelfsprekend is in de ontwikkeling van een internecontrolesysteem een belangrijke rol weggelegd voor de leden van het managementteam en andere functiehouders die een hiërarchische positie bekleden. Tegelijk kunnen echter projectmatig taken en verantwoordelijkheden worden opgenomen door personeelsleden die geen hiërarchische functie uitoefenen. Dit zal het draagvlak van interne controle vergroten.

b) Leidraad

1. OCMW- decreet:

Het lijkt aangewezen het plan van aanpak op te hangen aan de 6 thema's of domeinen die in art. 98 van het OCMW-decreet zijn voorzien, m.n.:

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

2. Globale doelstellingen

Bovenstaande thema's die door in het decreet worden opgesomd worden best onder de loep genomen tegen de achtergrond van de 4 globale doelstellingen van organisatiebeheersing, m.n. streven naar effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en integriteit.

** Effectiviteit*

Wat zijn de instrumenten die ertoe bijdragen dat de organisatie "de juiste dingen doet" ?
Doelstellingenmanagement, waarin ook wordt nagegaan in hoeverre de organisatie zijn inspannings- en resultaatsverbintenissen nakomt, is hierin een belangrijke factor.

** Efficiëntie*

Wat zijn de instrumenten die ertoe bijdragen dat de organisatie "de dingen juist" doet ? Financieel management, HRM-management, ICT-management en management van dienstgerelateerde werkprocessen zijn hierin de belangrijke factoren. Op het vlak van efficiëntie kan nagegaan worden in welke mate de organisatie over de instrumenten beschikt die haar toelaten de beschikbare middelen zo rationeel mogelijk in te zetten.

** Kwaliteit*

Met kwaliteit wordt de mate bedoeld waarin de organisatie voldoet aan verwachtingen van interne en externe belanghebbenden. Kwaliteit hangt hierdoor ook samen met maatschappelijke aanvaardbaarheid. Het streven naar permanente verbetering staat centraal. Kwaliteitsmanagement in een moderne overheidsorganisatie is cruciaal, maar ook sterk verweven met het managen van de effectiviteit en efficiëntie.

** Integriteit*

Het criterium integriteit richt zich op de mate waarin de organisatie over instrumenten beschikt die gericht zijn op de versterking van het integer handelen van de organisatie in haar geheel en van elk individueel personeelslid.

Deze vier globale doelstellingen inzake organisatiebeheersing worden verder niet afzonderlijk uitgewerkt, omdat een evaluatie ervan afgeleid is van de bevindingen met betrekking tot de 6 thema's of domeinen zoals voorzien in art. 98 van het OCMW-decreet. Het belang van de organisatiecultuur mag in dit verband niet worden onderschat.

5. Internecontrolesysteem

Op basis van bovenstaande situering, uitgangspunten en leidraad lijkt het aangewezen een algemeen internecontrolesysteem vast te stellen bestaande uit:

- een inventaris van bestaande instrumenten:

Zoals aangegeven beschikt het OCMW over talloze instrumenten van interne controle zonder dat ze als dusdanig worden benoemd of herkend. Deze instrumenten kunnen de vorm aannemen van plannen, procedures, rapporten, reglementen, verslagen, handboeken, contracten, informele regels, nota's, maar ook softwaretoepassingen, infrastructurele voorzieningen, accommodatie, beschermings- en hulpmiddelen, structuren, werkmethode,

- een inventaris van prioritaire resterende risico's

Op basis van de inventaris van bestaande instrumenten van interne controle worden prioritaire resterende risico's gedetecteerd en gedefinieerd. Prioritering van resterende risico's gebeurt in functie van een risico-impactanalyse (waarschijnlijkheid van voorkomen x impact).

Detectie van prioritaire resterende risico's gebeurt aan de hand van het principe van zelfevaluatie overeenkomstig de methodiek die wordt gehanteerd in het kader van het kwaliteitsbeleid.

- verbeterprojecten

Aan elk van de gedefinieerde prioritaire resterende risico's dienen verbeterprojecten te worden verbonden. Deze verbeterprojecten kunnen reeds zijn opgenomen als operationele doelstelling of actie in de strategische nota van het meerjarenplan/beleidsnota bij het budget, maar ook in het jaaractieplan welzijn op het werk, het meerjarenplan informatieveiligheid, of als verbeterproject kwaliteitszorg zijn gedefinieerd, (Hierbij moet worden

opgemerkt dat de terminologie en vorm van beleids- en beheersrapporten vanzelfsprekend vanaf inwerkingtreding van de nieuwe BBC zal wijzigen.)

Indien de verbeterprojecten (nog) niet als dusdanig zouden zijn terug te vinden, lijkt het in het kader van voornoemde integrale benadering wenselijk dat ze alleszins opgenomen worden in andere planningsdocumenten en vice-versa.

Aan elk resterend prioritair risico, en elk verbeterproject wordt een eigenaar toegewezen. Deze eigenaar kan, maar hoeft geen lid van het managementteam te zijn.

- rapportering

De secretaris rapporteert jaarlijks aan de raad zoals decretaal voorgeschreven. In het kader van voornoemde globale geïntegreerde benadering maakt deze rapportering deel uit van de jaarlijkse rapportering via het jaarverslag. Interne controle krijgt aldus zijn plaats in het jaarverslag.

Deze oefening wordt gemaakt voor elk van de 6 thema's die in het OCMW-decreet worden opgesomd.

Thema 1: het bereiken van de doelstellingen

Inventaris bestaande instrumenten

Inventaris prioritaire resterende risico's

Verbeterprojecten

Rapportering

Thema 2: het naleven van wetgeving en procedures

Inventaris bestaande instrumenten

Inventaris prioritaire resterende risico's

Verbeterprojecten

Rapportering

Thema 3: de beschikbaarheid van betrouwbare financiële en beheersinformatie

Inventaris bestaande instrumenten

Inventaris prioritaire resterende risico's

Verbeterprojecten

Rapportering

Thema 4: het efficiënte en economische gebruik van middelen

Inventaris bestaande instrumenten

Inventaris prioritaire resterende risico's

Verbeterprojecten

Rapportering

Thema 5: de bescherming van activa

Inventaris bestaande instrumenten

Inventaris prioritaire resterende risico's

Verbeterprojecten

Rapportering

Thema 6: het voorkomen van fraude

Inventaris bestaande instrumenten

Inventaris prioritaire resterende risico's

Verbeterprojecten

Rapportering

6. Uitwerking algemeen kader per thema

1. Definiëring en afbakening thema's

PM

2. Inventaris van bestaande instrumenten

PM

3. Inventaris prioritaire resterende risico's

PM

4. Verbeterprojecten

PM

5. Rapportering

PM

Aldus vastgesteld door de Raad OCMW van 27 september 2012.