

SAMENVATTING

Interne controle van de uitgavencyclus en inventarisering van het roerende goederen bij het ministerie van de Franse Gemeenschap

De ontwikkeling van een doeltreffend internecontrolesysteem is een integraal onderdeel van goed bestuur. Het verdwijnen van de voorafgaande externe controle van de uitgaven moet worden gecompenseerd door een versterkte interne controle. In de decreetsbepalingen tot regeling van de nieuwe boekhouding wordt trouwens herinnerd aan de verantwoordelijkheid van de overheidsdiensten in dat vlak. Een efficiënt internecontrolesysteem voor de processen en activiteiten draagt inzonderheid bij tot de wettelijkheid van de verrichtingen, de bescherming van het vermogen of de betrouwbaarheid van de financiële informatie.

Binnen dit kader heeft het Rekenhof de twee audits uitgevoerd bij het ministerie van de Franse Gemeenschap. Zo heeft het geverifieerd in hoeverre de risico's die gepaard gaan met de aankoopcyclus, gedekt worden door de internecontroleactiviteiten die het ministerie vóór de betaling van haar uitgaven organiseert. Tevens heeft het Rekenhof de doeltreffendheid onderzocht van de processen om de roerende goederen te inventariseren, zowel met het oog op de bescherming van het vermogen als voor het opstellen van de beginbalans die voor de nieuwe overheidsboekhouding nodig is om te bepalen of het huidige systeem voor het opmaken van een fysieke inventaris een informatiebasis vormt die kan worden gebruikt om een exhaustieve oplijsting te maken en om het vermogen van het ministerie correct te valoriseren.

Interne controle van de uitgavencyclus

Belangrijkste bevindingen

Tijdens de audit in de loop van het tweede semester 2013 heeft het Rekenhof vastgesteld dat de aankopen van goederen en diensten door het ministerie van de Franse Gemeenschap, op enkele uitzonderingen na, grotendeels gedecentraliseerd gebeuren. In dit verband zijn alle verantwoordelijken van elke procedurestap bovendien niet formeel en bij naam geïdentificeerd.

Het ministerie heeft geen echt gestructureerd aankoopbeleid geïmplementeerd en voert geen systematische, geconsolideerde en formele analyse uit van de behoeftes van de verschillende diensten. Zulks wordt trouwens niet in de hand gewerkt door het gebrek aan een informaticatool die de mogelijkheid biedt de gehele cyclus geïntegreerd te beheren en door de decentralisering van de aankoopfunctie. Er bestaat inzonderheid geen enkele bruikbare databank die een verfijnde opvolging van de aankoopactiviteiten van het hele ministerie of de vooranalyses

mogelijk maakt. Bovendien is het niet mogelijk om zonder een volledige en betrouwbare inventaris de aankoop- en vernieuwingsbehoeften nauwkeurig te bepalen.

In het algemeen merkt het Rekenhof op dat de gedocumenteerde procedures m.b.t. het aankoopproces, ontoereikend zijn. De maatregelen die in het bijzonder op de interne controle betrekking hebben, zijn niet voldoende geformaliseerd en gedetailleerd. In de vastleggings- en vereffeningsdossiers is het niet mogelijk om op een duidelijke en eenduidige manier te bepalen welke controles de verschillende betrokken partijen werkelijk hebben uitgevoerd. Dat is toe te schrijven aan het gebrek aan formeel vastgelegde, onderscheidende en systematische controlesporen. Het Rekenhof heeft enkele tekortkomingen vastgesteld, waaronder de afwezigheid van systematische voorafgaande vastleggingen voor uitgaven m.b.t. opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten, voordat ze aan derden worden genotificeerd.

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat een nieuwe informatica-applicatie het mogelijk maakt de termijnen voor de behandeling van de facturen van het ministerie op te volgen. De genomen maatregelen blijven echter ontoereikend om te verzekeren dat de wettelijk vastgelegde termijnen werkelijk in acht worden genomen en om elk risico op dubbele of verkeerde betalingen uit te sluiten. Het feit dat de ambtenaren die gebruikmaken van de modules voor vereffening van de uitgaven, binnen de boekhoudapplicatie toegang kunnen krijgen tot de het bestand met de gegevens van derden die de begunstigden zijn van de betalingen, vormt overigens een groot risico voor de integriteit van het betalingsproces. Het Rekenhof benadrukt ook dat het risico dat bestanden worden gemanipuleerd vóór de uitbetalingen door de centraliserende thesaurier, onvoldoende onder controle zijn.

De door de gedecentraliseerde thesauriers via de geldvoorschotten betaalde aankopen worden a priori éénmalig gecontroleerd en a posteriori meerdere malen door verschillende actoren, waaronder de in januari 2011 opgerichte eenheid voor de inspectie van de gedecentraliseerde thesauriers. Uit de intern gevoerde controles blijkt dat er belangrijke tekortkomingen zijn. Hoewel het Rekenhof tijdens de audit enkele verbeteringen heeft opgemerkt, blijven er toch fouten en tekortkomingen bestaan. Het onderstreept ook bepaalde gebreken van het systeem die afbreuk kunnen doen aan het goede bestuur. Zo maken de vastgelegde maximumbedragen het mogelijk relatief hoge bedragen te betalen en bepaalde afwijkingsbepalingen valideren soms zelfs de afwezigheid van een maximumbedrag.

Over het geheel genomen merkt het Rekenhof op dat de administratie, die geen zeggenschap heeft over de aankoop van het informaticamaterieel, intern specifieke applicaties heeft ontwikkeld om de afwezigheid van moderne informaticafuncties te compenseren. Hoewel ze praktische en goedkope oplossingen bieden voor bepaalde problemen, kunnen de applicaties die voor het beheer van de geldvoorschotten of de opvolging van de facturen zijn ontwikkeld, echter geen veiligheids- en controleniveau verzekeren dat vergelijkbaar is met dat van de huidige performante softwareprogramma's.

Opmerkelijke evoluties en aanbevelingen

Als antwoord op deze bevindingen heeft de administratie erop gewezen dat de organisatie van de aankopen sinds februari 2014 meer gecentraliseerd wordt. Zo moeten alle diensten van het ministerie een grote meerderheid van de goederen die nuttig zijn voor de werking van de administratie, bij de bestaande aankoopcentrales aankopen. Daarnaast werden de verantwoordelijkheden voor dit soort aankopen duidelijk bepaald. Een werkgroep is overigens belast met het onderzoeken van de behoeften van de entiteiten.

Het ministerie wijst er ook op dat in zijn verschillende diensten geleidelijk een ERP-programma wordt ingevoerd dat in staat is om met name het hele aankoopproces en de inventarisering van de goederen te beheren. De veralgemening van die tool zou gepaard moeten gaan met een gecentraliseerd beheer ervan en zou het mogelijk moeten maken geaggregeerde statistieken op te stellen.

Rekening houdend met de bevindingen in het kader van de audit en naar aanleiding van de evoluties waarvan de administratie gewag maakt, raadt het Rekenhof aan om de centralisering van de aankoopfunctie voort te zetten, op zijn minst voor grote goederencategorieën. Alle uitzonderingen op de gevestigde beginselen moeten formeel worden bepaald en behoorlijk worden gemotiveerd. Bij alle soorten aankopen moet men de actoren van het proces en hun verantwoordelijkheden identificeren, om te verzekeren dat de bevoegdheden ondubbelzinnig worden verdeeld. Eén enkel referentiesysteem dat te gelegener tijd wordt bijgewerkt, zal de controle van de bevoegdheden bevorderen.

Gelet op de laatste gecommuniceerde ontwikkelingen stelt het Rekenhof vast dat de behoeften van het ministerie in betere omstandigheden zouden moeten worden geanalyseerd. Het Rekenhof is echter van mening dat de huidige praktijken het nog niet mogelijk maken de voorwaarden te creëren die nodig zijn om voor alle uitgaven doeltreffende en doelmatige aankoopprocedures uit te voeren. Zo beveelt het aan om een objectieve, gedocumenteerde en transversale analyse van de behoeften uit te voeren die zich met name baseert op een betrouwbare inventaris van die behoeften. Dit proces vormt de grondslag voor een doordacht aankoopplan dat het ministerie zou moeten ontwikkelen.

Het Rekenhof beveelt ook aan een volledige en gedetailleerde documentatie uit te werken en te verspreiden omtrent de internecontroleprocedures die ten uitvoer moeten worden gelegd in overeenstemming met de nieuwe regelgeving die van kracht is. Hoewel er in dit verband reeds enkele aanpassingen hebben plaatsgevonden als gevolg van de audit, legt het Rekenhof meer specifiek de klemtoon op de controles die de ordonnateur moet verrichten die als taak heeft de rechten zowel in ontvangsten als in uitgaven vast te stellen. Er moeten geharmoniseerde regels zijn die op het hele ministerie van toepassing zijn en die een grotere responsabilisering van de ordonnateurs beogen.

Ook tijdens de betalingsfase moeten er aanvullende geautomatiseerde controles worden ingevoerd, zowel voor het klassieke circuit als voor de geldvoorschotten. Tevens moet de administratie adequate procedures en tools implementeren die geschikt zijn om de risico's op

overschrijding van de betaaltermijn van de facturen beter te beheersen, alsook de risico's op dubbele of verkeerde betalingen. Bij elke begunstigde die in de boekhoudapplicatie wordt opgenomen, moet één uniek identificatie-element worden vermeld om elke mogelijkheid van meervoudige registraties te voorkomen, zelfs onder verschillende namen. Daarnaast moet de toegang tot het bestand met de gegevens van derden voorbehouden worden voor ambtenaren die niet in het proces inzake vereffening of betaling van de uitgaven tussenkomen.

De specificiteit van de geldvoorschotten dreigt haar bestaansreden te verliezen sedert het voorafgaand visum van het Rekenhof werd afgeschaft. Bijgevolg is het Rekenhof van mening dat deze betaalmethode nog slechts in een heel beperkt aantal gevallen gerechtvaardigd is. Verschillende soorten uitgaven zouden immers door de centraliserende thesaurier moeten worden betaald.

Wat het informaticasysteem betreft, raadt het Rekenhof aan prioriteit te geven aan een oplossing die alle fasen van de aankoopcyclus integreert. De implementering van een dergelijke applicatie zou het internecontrole-niveau kunnen verhogen en zou verschillende vastgestelde lacunes kunnen wegwerken door geautomatiseerde verificaties in te voeren. Een geïntegreerd beheersysteem zou eveneens meerdere voordelen bieden m.b.t. de integriteit, traceerbaarheid en actuele waarde van de gegevens en zou het mogelijk maken diverse statistieken en verslagen op een snelle manier uit te werken.

Gelet op alle argumenten, beveelt het Rekenhof aan om snel een nieuw informaticasysteem te implementeren, een idee waarvoor de administratie gewonnen is.

Uit bekommernis om doeltreffendheid zouden de door het Rekenhof aanbevolen ontwikkelingen moeten worden geïntegreerd in de tools en structuren die gepaard zullen gaan met de implementering van de nieuwe boekhouding. Er zou een strikt tijdschema moeten worden vastgelegd en in een geschikte financiering moeten worden voorzien om dit project zo snel mogelijk te voltooien. Ongeacht de oplossing die wordt geïmplementeerd, ze moet aangepast zijn aan de specifieke behoeften van een overheidsdienst. De verschillende bij wet voorziene verrichtingen inzake goedkeuring en validering moeten inzonderheid in de software worden geïntegreerd.

Intussen dient het ministerie van de Franse Gemeenschap procedures in te voeren of deze aan te passen om een performanter internecontrole-niveau te verzekeren en om het aankoopproces doeltreffender te maken.

Inventarisering van roerende goederen

Belangrijkste bevindingen

Het Rekenhof heeft opgemerkt dat het ministerie van de Franse Gemeenschap niet over een volledige, gecentraliseerde en bijgewerkte inventaris beschikte van al zijn roerende goederen. Er zijn door verschillende diensten wel afzonderlijke inventarissen opgesteld, maar die laatste dekken slechts gedeeltelijk en op heterogene wijze de betrokken activa. Afgezien van enkele regels van beperkte reikwijdte heeft de administratie geen formele inventariserings- en

declasseringsprocedure uitgewerkt. Er is ook geen nauwkeurige, eenduidige en gedeelde definitie van de aard van de goederen die moeten worden geïnventariseerd.

Het niet systematisch inventariseren vormt een groot risico voor de beveiliging van de goederen. Wanneer de goederen niet methodisch worden geïnventariseerd is het moeilijk of zelfs onmogelijk deze te traceren. Bovendien kan men geen doeltreffend en doordacht beheer van de roerende activa verzekeren.

Het gebrek aan uniforme en gedocumenteerde praktijken daaromtrent doet verder afbreuk aan de bescherming van het vermogen. Zo de administratie gedeeltelijke inventarissen opstelt, zijn deze trouwens van zeer uiteenlopende kwaliteit. In dit opzicht verduidelijkt het Rekenhof dat het zijn controle van de inventarissen heeft gebaseerd op een onderzoek naar de structuur van die inventarissen en naar de geïmplementeerde processen. Gezien het onvolledige en partiële karakter van deze inventarissen heeft het Rekenhof geen enkele fysieke controle uitgevoerd naar de goederen die erin zijn opgenomen.

De inventarissystemen met betrekking tot de goederen die van nut zijn voor de werking van de administratie, voldoen over het algemeen niet aan de eisen die de interne controle stelt. De systemen bieden immers over het algemeen niet de mogelijkheid om de geïnventariseerde goederen op geactualiseerde en individuele wijze te lokaliseren. De administratie organiseert trouwens geen enkele systematische en regelmatige controle om zich ervan te vergewissen dat er effectief inventarissen zijn en om te zien hoe deze worden bijgehouden. Bovendien volgt geen enkel van de ontwikkelde systemen de declasseringen op een aangepaste wijze op.

Dezelfde bevindingen gelden voor de inventarissen van de goederen die voor onbepaalde duur ter beschikking van derde partijen worden gesteld. Het Rekenhof benadrukt dat dit type van vermogen een groter risico inhoudt aangezien het door entiteiten buiten het ministerie wordt gebruikt en aangezien de terbeschikkingstelling van bepaalde goederen daarenboven plaatsvindt zonder contractuele bepalingen die de verbintenissen en verantwoordelijkheden van de betrokken instelling en van het ministerie verduidelijken. Aangezien de administratie zich niet bezighoudt met de declassering van goederen, heeft de terbeschikkingstelling meer weg van een definitieve vervreemding dan van een uitlening van onbepaalde duur.

De goederen die voor een beperkte en welbepaalde periode worden uitgeleend, worden over het algemeen voldoende opgevolgd, maar de inventarisering ervan blijft voor verbetering vatbaar.

In het algemeen zijn de meeste tools voor de inventarisering van goederen niet aangepast voor een optimaal, beveiligd en gebruikersvriendelijk beheer van de inventarissen. Men heeft niet te verwaarlozen inspanningen geleverd om te zorgen voor het uitrollen en implementeren van deze verschillende inventariseringssystemen. De geleverde inspanningen blijken vaak slechts een heel kleine meerwaarde te bieden in termen van beveiliging van het vermogen.

In die context lijkt elke poging om te controleren wat er aanwezig is, gedoemd tot mislukken, wat leidt tot een groter risico op misbruik, op niet-aangegeven verliezen of op onrechtmatige toe-eigening. Het ondoorzichtige karakter van het declasseringsproces kan ook andere nadelen

teweegbrengen die minder zichtbaar zijn, zoals de onnodige voortzetting van verzekerings- of onderhoudscontracten m.b.t. goederen die niet meer in gebruik zijn, of het volstouwen van de lokalen waarin die goederen zijn opgeslagen.

In de vorm zoals de inventarissen thans zijn ontworpen of worden bijgehouden, maken ze geen reconciliatie tussen de begrotingsgegevens en de boekhoudkundige stukken mogelijk. Door het gebrek aan systematische en betrouwbare gegevens over de aankooprijzen kunnen de activa overigens niet worden gevaloriseerd. Het Rekenhof is bijgevolg van mening dat het ministerie momenteel niet over de nodige informatie beschikt om de beginbalans op te maken waarin de nieuwe boekhoudkundige regels voorzien.

Er werden niettemin enkele goede praktijken opgemerkt. Zo voldoet de inventaris van de kunstwerken over het geheel genomen aan de kwaliteitscriteria. De applicatie die in het leencentrum van Naninne wordt toegepast, zorgt ook voor een doeltreffend logistiek beheer van de uitleningen en voor een inventarisering die in het algemeen is aangepast in het vlak van de interne controle. De gebruikte tool is een ERP-softwareprogramma dat het ook mogelijk maakt een gevaloriseerde en bijgewerkte inventaris van de betrokken vaste activa op te stellen.

Opmerkelijke ontwikkelingen en aanbevelingen

De administratie heeft laten weten dat er geleidelijk aan een inventariseringsproces wordt ingevoerd dat aan de normen van deugdelijk beheer voldoet, a.d.h.v. het voornoemde ERP-softwareprogramma. Dit heeft betrekking op alle door de Directie Logistiek Ondersteuning aangekochte goederen, waaronder, sinds de reorganisatie van het aankoopproces begin 2014, alle standaard kantooruitrusting die nodig is voor de werking van de administratie, met uitzondering van het informaticamaterieel dat door het Overheidsbedrijf voor de Nieuwe Informatie- en Communicatietechnologieën van de Franse Gemeenschap (ETNIC) wordt beheerd en geïventariseerd. Zo zal de inventarisering van het aanwezige meubilair in de loop van het tweede semester 2014 van start gaan. Tevens verbindt de administratie zich tot het opstellen van nieuwe regels m.b.t. het beheer van het roerend erfgoed die voor het hele ministerie van toepassing zijn. Er zullen in het bijzonder gemeenschappelijke instructies worden gecommuniceerd wat het beheer van de materiële vaste activa betreft.

Het Rekenhof neemt akte van deze nieuwe ontwikkelingen die een eerste antwoord vormen op zijn aanbevelingen. Het benadrukt niettemin dat het noodzakelijk is een inventariseringsproces in te voeren dat betrekking heeft op zowel de patrimoniale goederen die op een geactualiseerde wijze zullen worden gevaloriseerd in de boekhoudkundige inventaris, als op de niet-patrimoniale goederen die een bijzondere bescherming en/of een specifiek beheer vereisen. Vervoerbare, ruilbare of begeerde voorwerpen, die bijzonder kwetsbaar zijn, moeten inzonderheid adequaat worden gemonitord.

Het Rekenhof beveelt aan een gecentraliseerde en gemeenschappelijke inventaris op te maken voor het hele ministerie. De perimeter van de te inventariseren goederen alsook de waarderingsregels moeten duidelijk en nauwkeurig worden gedefinieerd. Er moeten concrete

procedures worden vastgesteld die op alle diensten van het ministerie van toepassing zijn, zowel voor de inventarisering van de goederen als voor de declassering ervan.

Om een doeltreffende interne controle te verzekeren, zal de inventaris moeten voldoen aan kwaliteitscriteria die waarborgen dat de geregistreerde gegevens relevant, volledig en up to date zijn. Er moet met name sprake zijn van een correcte identificatie en een nauwkeurige lokalisering. Op regelmatige tijdstippen zal via systematische fysieke controles kunnen worden aangetoond dat deze goederen effectief aanwezig zijn.

De fysieke inventaris moet naast een instrument van beveiliging ook een adequaat controle-instrument zijn voor de boekhoudkundige inventaris. De patrimoniale goederen moeten als zodanig identificeerbaar zijn en worden gevaloriseerd. Er moet een vlotte reconciliatie met de boekhoudkundige gegevens worden verzekerd.

Daartoe zou men het gebruik van een ERP-systeem kunnen veralgemenen voor het beheer van de inventaris. De geautomatiseerde koppeling van de gegevens zou de interne controle vergemakkelijken en zou beter bijgewerkte gegevens garanderen. Meer in het algemeen moet de denkoefening aangaande de te implementeren tool worden geïntegreerd in het project voor het uitrollen van het nieuwe informaticasysteem dat in het kader van de nieuwe boekhouding zal worden ingevoerd.