

# DE CP3 OF ORGANISATIEBEHEERSING BIJ DE GEÏNTEGREERDE POLITIE

Sinds 29 maart 2011 heeft de geïntegreerde politie haar eigen rondzendbrief met betrekking tot organisatiebeheersing. Tot op die datum hebben de politiekorpsen zich moeten behelpen met de van voor de politiehervorming daterende POL48 aangaande het interne toezicht. De federale politie beschikte zelfs niet over reglementaire teksten aangaande het interne toezicht. Maar ook de nieuwe rondzendbrief lijkt vragen op te roepen...

Wat legt de richtlijn nu eigenlijk op en wat moeten de korpsen, inclusief de federale politie, doen? Om hieromtrent meer duidelijkheid te scheppen, gaan we in dit artikel eerst in op de geschiedenis van het concept van 'internal control' en de achterliggende filosofie. We leggen uit wat interne beheersing of organisatiebeheersing betekent in het licht van de geïntegreerde politie. Pas dan komen we terug op de initiële vraag wat er moet er gebeuren en wat er wordt beoogd.

## 'INTERNAL CONTROL' OF ORGANISATIEBEHEERSING: DE GESCHIEDENIS

Het begrip 'internal control' is een Angelsaksisch concept, voor het eerst gedefinieerd in 1949, en gehanteerd in het raam van het boekhoudkundige en financiële beheer en de verantwoording. De bron voor 'internal control' gold met andere woorden de zogenaamde 'accountancy control', te definiëren als het geheel aan maatregelen bij middel van metingen, toetsingen, verificaties, ... die een redelijke zekerheid moesten verschaffen over de betrouwbaarheid



van de financiële en beheersinformatie en de vrijwaring van de activa. 'Internal control' werd in onze contreien niet zelden en gemakshalve vertaald naar interne controle terwijl de correcte betekenis van 'to control' veel dichterbij 'beheersen' dan bij het enge 'controleren'.

Een aantal fraudes aan het eind van de jaren '80 leidde tot de oprichting van COSO door de 'Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission' door 5 Amerikaanse bedrijven. Dit comité publiceerde in 1992 het rapport 'Internal Control - an Integrated Framework' dat tot op vandaag

internationaal wordt aanvaard als het standaard referentiewerk voor 'internal control'.

Nieuwe schandalen, ditmaal in verband met het verstrekken door bedrijven van misleidende en niet waarheidsgetrouwe informatie, leidde tot nieuwe eisen die in de Verenigde Staten werden opgelegd aan bestuurders, auditcomités en auditors. Zij werden verplicht om hun systemen van 'internal control' te documenteren, te testen en te evalueren. Het COSO reageerde daarop in 2004 met een nieuwe publicatie waarin verder ingegaan werd op de risico-analyse binnen het geïntegreerde raamwerk via COSO-ERM (Enterprise Risk Management).

Nog datzelfde jaar publiceert INTOSAI, de 'International Organization of Supreme Audit Institutions' of de overkoepelende organisatie van de nationale rekenkamers waar ook het Belgische Rekenhof toe behoort, haar 'Guidelines for Internal control Standards for the Public Sector' waarin het COSO-concept wordt toegepast in de openbare sector. In vergelijking met COSO besteedt de INTOSAI-tekst meer aandacht aan ethisch gedrag, het voorkomen en opsporen van fraude en corruptie in overheidsinstellingen, het vrijwaren van middelen in de overheidssector en de controle op het gebruik van informatiesystemen.

#### INTERNAL CONTROL OF ORGANISATIEBEHEERSING: DE FILOSOFIE

In België hebben diverse bestuursniveaus ervoor gekozen om deze internationale standaard ook voor eigen gebruik aan te wenden en zich aldus in de achterliggende filosofie in te schrijven (zie bv. het KB van 17 augustus 2007 betreffende het interne controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht, de leidraad interne controle/organisatiebeheersing van de Vlaamse Overheid (2007) of het Vlaamse Gemeentedecreet van 06 juli 2005).

De kernidee van de filosofie is dat een organisatie haar doelstellingen moet kunnen

bereiken en dat ze om die reden, op een systematische wijze, de risico's in kaart brengt die dat zouden kunnen verhinderen alsook op deze mogelijke risico's anticipeert via concrete maatregelen.

Drie elementen zijn onderliggend aan deze filosofie: de verantwoordelijkheid van elke medewerker en van de lijn, het aanzetten tot proactief handelen van de medewerker (en van de organisatie) en de focus op de organisatorische lacunes eerder dan enkel op individuele disfuncties. 'Internal control' is een zaak van iedereen in de organisatie en zou dus op termijn inherent moeten worden aan de organisatiecultuur. Van elke medewerker wordt verwacht dat hij/zij risicobewust is en deze risico's ook signaleert en anticipeert. De lijnverantwoordelijke ziet hierop rechtstreeks toe. Tweede element is dat men, via deze filosofie, elk lid van de organisatie tot proactief handelen probeert te bewegen om te vermijden dat fouten, afwijkingen of zelfs misverstanden zich voordoen met mogelijke schade tot gevolg. Ten derde ligt de focus niet op individuele disfuncties maar wel op de vraag hoe de organisatie kan voorkomen dat onder meer individuele disfuncties plaatsvinden.

#### 'INTERNAL CONTROL' OF ORGANISATIEBEHEERSING BIJ DE GEÏNTEGREERDE POLITIE

De basiselementen van de organisatiebeheersing sluiten nauw aan bij de principes van gemeenschapsgerichte politiezorg, bijvoorbeeld voor wat betreft de nadruk op het afleggen van verantwoording, de bekwame betrokkenheid (elke medewerker verantwoordelijk) en het probleemoplossend werken (verwoord als het proactief handelen). Op zich is het dus niet zo vreemd dat vandaag, ook voor de politie, gekozen werd voor de filosofie van organisatiebeheersing.

Daarnaast spoort het hedendaagse concept van 'internal control' en zoals verwoord in de rondzendbrief ook met de structuur van de geïntegreerde politie. Immers, de toepassing van de filosofie volgt de decentrale logica van de poli-



tiestructuur: geen (verplichte) aparte dienst met een welbepaalde capaciteit naargelang het type zone of intern de federale politie, wel de volle verantwoordelijkheid aan de korpschef en de commissaris-generaal om de filosofie te integreren binnen zijn/haar bestaande werking en diensten.

En net die integratie roept uiteraard vragen op: wat moet eerst gebeuren of hoe eraan te beginnen? Moeten bijvoorbeeld alle processen uitgeschreven worden? Een aantal tips zijn hier mogelijk op hun plaats.

#### TIPS VOOR DE IMPLEMENTATIE VAN ORGANISATIEBEHEERSING

Een eerste mogelijke oefening betreft de evaluatie van de interne of controleomgeving. Hier schat het management tezamen met haar medewerkers de maturiteit van de organisatie in met betrekking tot een aantal

beheersdomeinen: integriteit en ethiek, competenties, opleiding en de evaluatie van het personeel (het HRM-gebeuren), de structuur van de organisatie en haar verantwoordelijkheden, het beleid en de strategie van de organisatie en, de filosofie en de managementstijl. Doel is om hier, naar analogie van zelfevaluatiemodellen, te komen tot verbeterpunten in de domeinen waar de organisatie minder in scoort.

Gegeven de opmaak van het nationaal veiligheidsplan en de zonale veiligheidsplannen en de daarmee gepaard gaande doelstellingen voor de komende 4 jaar, zou het een interessante (tweede) oefening kunnen zijn van management en medewerkers om de risico's te benoemen en te analyseren die met het bereiken van deze doelstellingen gepaard gaan. Mogelijk leidt dit tot bijkomende (beheersings)maatregelen die men anders over het hoofd zou

gezien hebben.

In verband met de processen, zijn zeker al heel wat beheersingsmaatregelen aanwezig in de korpsen: oplossingen voor het regelmatig onderhoud van voertuigen, afspraken met takelfirma's, het bestaan van een klachtenprocedure enz. Meestal worden dergelijke maatregelen genomen naar aanleiding van incidenten, in het korps of elders, en volgen ze niet uit een volledige gesystematiseerde reflectie vooraf. Wil men die reflectie organiseren, dan kan men dit doen per proces door – en dit is dan een derde soort oefening – de processtappen te overlopen en te koppelen aan mogelijke risico's. Waarschijnlijk zal daaruit blijken dat een aantal risico's wel en andere (nog) niet afgedekt zijn. De oefening doen voor alle processen is uiteraard geen sinecure en mogelijks zelfs onnodig maar de rondzendbrief legt ook geen tijdslimiet op. Het verdient

aanbeveling te beginnen met dat proces wat het korps de meeste zorgen baart.

Voor al deze voorstellen/oefeningen, zou het goed zijn om met een aantal eenvoudige en liefst gemeenschappelijke tools te werken: bijvoorbeeld een maturiteitsmatrix voor de inschatting van de interne omgeving, een template voor de inventarisatie en analyse van risico's en een methodologie voor het berekenen van impact en waarschijnlijkheid. CGL kan in dit verband een steun leveren.

### ACTOREN IN ORGANISATIE-BEHEERSING

Belangrijk is dat dit soort oefeningen in principe niet verricht wordt door een aparte dienst maar wel plaatsvindt in de lijn en samen met de medewerkers. Zeker voor wat risico's betreft verbonden aan operationele processen, zijn de rechtstreekse betrokkenen het best geplaatst om die op te lijsten. Voor niet-operationele processen, bv. in het domein van ICT of financiën, zal het vooral de expert in het domein zijn die tot de oefening zal overgaan. Dit soort oefeningen en vooral de beheersingsmaatregelen die vervolgens ontworpen worden en waarover het management permanent dient te waken, zouden geleidelijk aan de toezichtrol moeten overnemen van de diensten intern toezicht.

De klachtenbehandeling, die vroeger doorgaans door dezelfde diensten werden opgenomen, dient eveneens in het systeem van organisatiebeheersing te worden geïntegreerd. Klachten moeten alvast (ook) geanalyseerd worden vanuit organisatoneel standpunt en niet enkel teruggeworpen op individuen. Een tuchtonderzoek is maar één mogelijk gevolg van klachtenbehandeling en vormt een aparte procedure die nog weinig met organisatiebeheersing als dusdanig te maken heeft.

Belangrijk is eveneens de invulling van het aspect 'interne audit'. Gegeven het concept van organisatiebeheersing, is de interne audit een evaluatie van het systeem als dusdanig. Bij deze evaluatie focust de interne audit onder meer op de diagnose in verband met de controleomgeving, de gevolgde methodologie bij de inventarisatie en de analyse van risico's en de genomen beheersingsmaatregelen. Op basis van deze evaluatie, formuleert de interne audit aanbevelingen om het systeem zelf te verbeteren. Een interne audit geeft met andere woorden de korpschef of de commissaris-generaal een tweede mening over de organisatiebeheersing binnen zijn/haar korps en eventueel over de mate waarin de vroegere intern toezichtfunctie kan afgebouwd worden. Diezelfde redenering volgt ook het Rekenhof met betrekking tot het project FedCom: deze instantie is namelijk van plan de externe controle op de uitgaven van de federale politie te verminderen op voorwaarde dat de interne controle sterk wordt uitgebouwd.

### TOT SLOT

Elk korps is meester over zijn systeem van organisatiebeheersing en het tempo waarop dit ingevoerd wordt. De organisatiebeheersing moet namelijk draagbaar zijn voor de organisatie. Vandaar de raad om niet op alle terreinen tegelijkertijd te beginnen maar zich de methodologie geleidelijk eigen te maken en de vooruitgang in termen van onder meer relevante beheersingsmaatregelen te evalueren. Het is in dit raam wel belangrijk dat de resultaten an sich en dus de genomen beheersingsmaatregelen meetbaar zijn. Is dit niet het geval, dan wordt evalueren en auditeren wel heel moeilijk zo niet onmogelijk.

Dominique Van Ryckeghem  
Adviseur SAT BiZa