

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

12 février 2004

ÉCHANGES DE VUES

**concernant la situation
des cellules d'audit interne**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA SOUS-COMMISSION
COUR DES COMPTES
PAR
M. Dirk VAN DER MAELEN

SOMMAIRE

I. Introduction	3
II. Exposé de M. Roland, conseiller à la Cour des comptes	4
III. Point de vue du vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques	9
IV. Discussion	11

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

12 februari 2004

GEDACHTEWISSELING

**over de stand van zaken aangaande
de interne auditcellen**

VERSLAG

NAMENS DE SUBCOMMISSIE
REKENHOF
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **Dirk VAN DER MAELEN**

INHOUD

I. Inleiding	3
II. Uiteenzetting door de heer Roland, raadsheer in het Rekenhof	4
III. Standpunt van de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven	9
IV. Bespreking	11

**Samenstelling van de commissie op datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date du dépôt du rapport :**
Voorzitter / Président : **Stef Goris**

A. — Vaste leden

VLD	Stef Goris.
PS	Jacques Chabot.
MR	François-Xavier de Donnea
sp.a-spirit	Dirk Van der Maelen.
CD&V	Hendrik Bogaert.
VLAAMS BLOK	Hagen Goyvaerts.
cdH	Jean-Jacques Viseur.

cdH	: Centre démocrate Humaniste
CD&V	: Christen-Democratisch en Vlaams
ECOLO	: Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales
FN	: Front National
MR	: Mouvement Réformateur
N-VA	: Nieuw - Vlaamse Alliantie
PS	: Parti socialiste
sp.a - spirit	: Socialistische Partij Anders - Sociaal progressief internationaal, regionalistisch integraal democratisch toekomstgericht.
VLAAMS BLOK	: Vlaams Blok
VLD	: Vlaamse Liberalen en Democraten

Abréviations dans la numérotation des publications :

DOC 51 0000/000 :	Document parlementaire de la 51e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA :	Questions et Réponses écrites
CRIV :	Version Provisoire du Compte Rendu intégral (couverture verte)
CRABV :	Compte Rendu Analytique (couverture bleue)
CRIV :	Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes) (PLEN: couverture blanche; COM: couverture saumon)
PLEN :	Séance plénière
COM :	Réunion de commission

Afkortingen bij de nummering van de publicaties :

DOC 51 0000/000 :	Parlementair document van de 51e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA :	Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV :	Voorlopige versie van het Integraal Verslag (groene kaft)
CRABV :	Beknopt Verslag (blauwe kaft)
CRIV :	Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen) (PLEN: witte kaft; COM: zalmkleurige kaft)
PLEN :	Plenum
COM :	Commissievergadering

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes :
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.laChambre.be
e-mail : publications@laChambre.be

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen :
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel. : 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.deKamer.be
e-mail : publicaties@deKamer.be

MESDAMES, MESSIEURS,

Au cours de sa réunion du 3 décembre 2003, la Conférence des présidents a décidé de remplacer par un débat au sein de la sous-commission « Cour des comptes » de la commission des Finances et du Budget l'interpellation n° 130 de M. Geert Bourgeois au premier ministre et l'interpellation n° 131 de M. Servais Verherstraeten au vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques et à la ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale, de la Politique des grandes villes et de l'Égalité des chances sur la situation des cellules d'audit interne.

Votre sous-commission a examiné le problème précité au cours de sa réunion du 20 janvier 2004.

I. — INTRODUCTION

M. Geert Bourgeois (N-VA) indique que la réforme budgétaire de 2003 (lois des 16 et 22 mai 2003) reposait sur un équilibre. Le visa préalable de la Cour des comptes devait être supprimé et remplacé par un contrôle *a posteriori*. Cette suppression devait toutefois s'accompagner d'une application stricte du contrôle interne au sein des services publics fédéraux, des cellules d'audit interne devant être créées à cette fin. Dans son 160^{ème} Cahier d'observations (p. 73), la Cour des comptes a cependant fait observer que dans aucun service public fédéral, le comité d'audit n'était constitué à la fin du mois de mai 2003. Le membre insiste dès lors pour que le ministre s'occupe d'urgence de cette question.

M. Servais Verherstraeten (CD&V) fait siens les propos de l'intervenant précédent. La suppression du visa préalable devait toutefois coïncider avec l'instauration d'une comptabilité analytique (en partie double). Dans l'intervalle, deux arrêtés royaux du 23 décembre 2003 ont reporté l'entrée en vigueur des deux lois du 22 mai 2003 du 1^{er} janvier 2004 au 1^{er} janvier 2005. Ces arrêtés royaux ont-ils déjà été publiés au *Moniteur belge* ?

Le membre renvoie, lui aussi, au 160^e Cahier d'observations de la Cour des comptes (p. 70), qui précise qu'alors que tous les postes de présidents de SPF ont été pourvus, il n'en va pas de même pour la fonction d'audit interne, pour laquelle des fonctions de cadre de niveau 1 étaient prévues.

L'intervenant renvoie également à l'arrêt du Conseil d'État du 17 décembre 2003 relatif au « bilinguisme fonctionnel » requis pour les agents de ce niveau. Par suite de cet arrêt, la ministre de la Fonction publique a déclaré que toutes les nominations de ce niveau étaient

DAMES EN HEREN,

Tijdens haar vergadering van 3 december 2003 besliste de Conferentie van de Voorzitters dat interpellatie nr. 130 van de heer Geert Bourgeois tot de eerste minister en interpellatie nr. 131 van de heer Servais Verherstraeten tot de vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven en tot de minister van Ambtenarenzaken, Maatschappelijke Integratie, Grootstedenbeleid en Gelijke Kansen over de stand van zaken aangaande de interne auditcellen zouden worden vervangen door een debat in de subcommissie Rekenhof van de commissie voor de Financiën en de Begroting.

Uw subcommissie heeft het bovenvermelde vraagstuk besproken tijdens haar vergadering van 20 januari 2004.

I. — INLEIDING

De heer Geert Bourgeois (N-VA) geeft aan dat de begrotingshervorming van 2003 (de wetten van 16 en 22 mei 2003) gestoeld was op een evenwicht. Het voorafgaand visum van het Rekenhof zou worden afgeschaft en vervangen door een controle *a posteriori*. Die afschaffing zou evenwel gepaard gaan met een stringente toepassing van de interne controle binnen de federale overheidsdiensten. Dat zou gebeuren via de oprichting van interne auditcellen. In zijn 160^e Boek (blz. 72) heeft het Rekenhof evenwel opgemerkt dat einde mei 2003 nog in geen enkele federale overheidsdienst een auditcomité was samengesteld. Het lid dringt er dan ook op aan dat de minister daar dringend werk zou van maken.

De heer Servais Verherstraeten (CD&V) sluit zich daarbij aan. De afschaffing van het voorafgaand visum zou echter ook gepaard gaan met de invoering van een analytische (dubbele) boekhouding. Intussen werd de inwerkingtreding van beide wetten van 22 mei 2003 via twee koninklijke besluiten van 23 december 2003 verschoven van 1 januari 2004 naar 1 januari 2005. Werden de desbetreffende koninklijke besluiten reeds in het *Belgisch Staatsblad* gepubliceerd?

Het lid verwijst op zijn beurt naar het 160^e Boek van het Rekenhof (blz. 68) waarin wordt gesteld dat weliswaar alle voorzitters van de federale overheidsdiensten reeds benoemd zijn, maar dat zulks niet geldt voor de interne auditfunctie, waarvoor in staffuncties van niveau N-1 was voorzien.

De spreker verwijst ook naar het arrest van de Raad van State van 17 december 2003 betreffende de « functionele tweetaligheid » die van ambtenaren van dat niveau wordt vereist. Ingevolge dat arrest heeft de minister van Ambtenarenzaken verklaard dat alle

suspendues jusqu'à l'adaptation de la réglementation y afférente. M. Verherstraeten craint que cela ne ralentisse également la mise en place des cellules d'audit interne.

L'introduction de la comptabilité analytique exigera, elle aussi, beaucoup de temps et d'expertise. Où en est-on en cette matière ? Sera-t-il effectivement fait appel à des experts externes (cabinets d'expertise comptable) et, dans l'affirmative, à quels cabinets et quel sera le coût de cette opération ? Dans quel délai cette opération sera-t-elle réalisée ?

M. Verherstraeten estime, enfin, qu'en attendant la création effective des cellules d'audit, l'ancienne réglementation doit rester en vigueur.

II. — EXPOSÉ DE M. ROLAND, CONSEILLER À LA COUR DES COMPTES

1. Les principes qui ont guidé la proposition de supprimer le visa préalable de la Cour

Lors des travaux de la Commission de normalisation de la comptabilité publique, les représentants de la Cour ont déclaré que celle-ci pourrait adapter ses techniques de contrôle si elle avait la conviction que la suppression du visa s'accompagnerait d'un nouveau contrôle de la procédure de dépenses garantissant que le Parlement resterait informé du fonctionnement et de l'organisation de la gestion publique. A cet égard, la Cour a effectivement rappelé l'indispensable corrélation entre le développement d'un contrôle interne et la suppression éventuelle du visa préalable.

En pratique, la suppression du visa préalable n'implique aucun affaiblissement des pouvoirs de contrôle de la Cour. L'introduction d'une comptabilité complète, dont la comptabilité budgétaire sera un sous-produit, fournira à la Cour les informations nécessaires, sur lesquelles elle pourra, à l'avenir, appliquer toutes ses compétences de contrôle.

L'ensemble du système repose cependant sur l'hypothèse que l'ensemble des réformes aient été finalisées, c'est-à-dire que la nouvelle comptabilité soit effectivement mise en place et que les outils de contrôle interne aient été développés.

benoemingen van dat niveau worden opgeschort totdat de desbetreffende regelgeving zal zijn aangepast. De heer Verherstraeten vreest dat daardoor ook de uitbouw van de interne auditcellen bijkomende vertraging zal oplopen.

Ook de invoering van de analytische boekhouding zal heel wat tijd en expertise vergen. Wat is de stand van zaken? Zal inderdaad een beroep worden gedaan op externe experts (accountantskantoren) en, zo ja, op welke kantoren en hoeveel zal dat kosten? Binnen welke tijdspanne zal die operatie worden gerealiseerd?

Ten slotte is de heer Verherstraeten van oordeel dat in afwachting van de effectieve oprichting van de auditcellen, de oude regeling van toepassing moet blijven.

II. — UITEENZETTING DOOR DE HEER ROLAND, RAADSHEER IN HET REKENHOF

1. De beginselen die als leidraad hebben gediend bij het voorstel om het voorafgaand visum van het Hof af te schaffen

Tijdens de werkzaamheden van de Commissie voor de Normalisatie van de Overheidscomptabiliteit hebben de vertegenwoordigers van het Rekenhof verklaard dat het Hof zijn controlemechanismen zou mogen aanpassen, mocht het ervan overtuigd zijn dat de afschaffing van het visum gepaard zou gaan met een nieuwe controle inzake de uitgavenprocedure die de waarborg inhoudt dat het parlement op de hoogte blijft van de werking en organisatie van het overheidsbeheer. In dat verband heeft het Hof er inderdaad aan herinnerd dat er correlatie moet zijn tussen de uitbouw van een interne controle en de eventuele afschaffing van het voorafgaand visum.

In de praktijk impliceert de afschaffing van het voorafgaand visum geenszins dat de controlebevoegdheden van het Hof worden afgezwakt. De invoering van een volledige boekhouding (waarvan de begrotingsboekhouding een uitvloeisel is) zal het Hof de nodige gegevens verschaffen, op grond waarvan het dan in de toekomst al zijn controlebevoegdheden zal kunnen uitoefenen.

Het hele systeem berust evenwel op de premisse dat alle hervormingen rond zijn, met andere woorden dat de nieuwe boekhouding daadwerkelijk operationeel is en dat de nodige hulpmiddelen zijn uitgewerkt om interne controles te kunnen verrichten.

2. La mise en place des systèmes de contrôle interne et de l'audit interne

La loi du 22 mai 2003 portant organisation du budget et de la comptabilité de l'Etat fédéral, qui sera, à défaut de nouvelles dispositions, d'application au 1^{er} janvier 2005, consacre son chapitre IV aux nouveaux principes pour l'organisation de la comptabilité et le contrôle exercé par le pouvoir exécutif.

En vertu de l'article 29 de la loi précitée, le Roi fixe les règles applicables en matière d'organisation des opérations comptables et budgétaires et définit les fonctions de décision, d'exécution, d'enregistrement, de conservation et de surveillance y relatives. L'exécution des fonctions prévues par cet article doit, selon l'exposé des motifs de la loi, s'intégrer dans la pyramide de contrôle. La base de cette pyramide est constituée par l'auto-contrôle et le contrôle mutuel des différents acteurs intervenants, complétés par surveillance interne. Sur cette base vient se greffer un audit interne indépendant, l'ensemble faisant ensuite l'objet du contrôle externe de la Cour des comptes.

L'article 31 de la loi définit pour sa part l'audit interne comme une fonction indépendante d'assurance et de conseil, chargée principalement d'un contrôle de la qualité du fonctionnement des services et de la surveillance interne, ainsi que du respect des règles qui leur sont applicables, en regard des normes reconnues internationalement.

Concrètement, les tâches générales de l'audit interne consistent à identifier et analyser les risques afin de les garder sous contrôle, examiner et évaluer le bon fonctionnement, l'efficacité et l'efficience du système de contrôle interne en vue de détecter les dysfonctionnements et les risques potentiels d'une activité, d'en rechercher les causes et de définir les actions à entreprendre pour y remédier, vérifier que les normes de qualité fixées sont respectées.

L'organisation des contrôles internes et de l'audit interne reposera sur trois arrêtés royaux. Seuls les deux premiers ont actuellement été publiés :

- l'arrêté royal du 26 mai 2002 relatif au système de contrôle interne au sein des services publics fédéraux ;
- l'arrêté royal du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux ;

2. Instelling van de interne controlesystemen en van de interne audit

Hoofdstuk IV van de wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat (een wet die onder voorbehoud van nieuwe bepalingen van toepassing is vanaf 1 januari 2005) bekrachtigt de nieuwe beginselen inzake de organisatie van de boekhouding en inzake de door de uitvoerende macht uitgeoefende controle.

Bij artikel 29 van voornoemde wet bepaalt de Koning de regels die van toepassing zijn op het vlak van de organisatie van de boekhoudkundige en de begrotingsverrichtingen, en definieert Hij terzake de beslissings-, de uitvoerings-, de registratie-, de bewarende en de toezichtfuncties. Volgens de memorie van toelichting van de wet moet de uitvoering van de functies waarin dat artikel voorziet, passen in de zogenaamde «controle-piramide». Aan de basis van die piramide bevindt zich de zelfcontrole en de onderlinge controle van de diverse daarbij optredende actoren, aangevuld met een intern toezicht. Op dat geheel wordt een onafhankelijke interne doorlichting geënt, die vervolgens het voorwerp uitmaakt van de externe controle door het Rekenhof.

In artikel 31 van de wet wordt «interne audit» gedefinieerd als een onafhankelijke, zekerheid en advies verstreckende functie, die hoofdzakelijk gericht is op een controle op de werking van die diensten, op het intern toezicht en op de controle op de inachtneming van de terzake toepasselijke regels, overeenkomstig de internationaal erkende normen.

In concreto heeft de interne audit de volgende algemene taken: de risico's bepalen en analyseren teneinde ze onder controle te houden; voorts onderzoek en evaluaties verrichten inzake de goede werking, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het interne controlesysteem om disfuncties in de werking en de potentiële risico's van een bepaalde verrichting op te sporen als ook de oorzaken ervan te zoeken; bepalen welke acties moeten worden ondernomen om een en ander te verhelpen; ten slotte nagaan of de vastgestelde kwaliteitsnormen in acht worden genomen.

De organisatie van de interne controles en van de interne audit zal berusten op drie koninklijke besluiten. Tot dusver werden alleen de eerste twee bekendgemaakt:

- het koninklijk besluit van 26 mei 2002 betreffende het Intern controlesysteem binnen de federale overheidsdiensten;
- het koninklijk besluit van 2 oktober 2002 betreffende de interne audit binnen de federale overheidsdiensten;

– le troisième arrêté consacrera la nouvelle procédure de contrôle administratif, budgétaire et de gestion et définira les critères de passage au contrôle *ex-post* d'un certain nombre de dossiers.

3. Article au 160 Cahier d'observations de la Cour : *rappel des constatations*

A l'occasion de son 160^{ème} cahier d'observations, la Cour a souhaité dresser un état de sa nouvelle approche de contrôle à la lumière de la réforme de la comptabilité publique et des avancées du plan Copernic initié sous la précédente législature.

Cet examen portait notamment sur l'évolution de la structure administrative des services publics fédéraux, et notamment sur la mise en place effective des organes communs à chaque SPF, à savoir le comité de direction, le conseil stratégique, la cellule stratégique et le comité d'audit (AR du 7/11/2000). Il s'agissait parallèlement d'examiner si les départements disposaient déjà d'un plan stratégique, d'un plan de management ainsi que d'un plan opérationnel. Enfin, il s'agissait de faire le point sur la mise place des systèmes de contrôle interne et sur l'audit interne, dans la perspective de la nouvelle organisation du contrôle administratif, budgétaire et comptable qui accompagnera la réforme de la comptabilité.

L'examen par la Cour de ces réformes s'est inscrit dans un processus dynamique. Il s'agissait simplement de faire le point sur leur état d'avancement, compte tenu des limites suivantes :

- l'examen par la Cour était de nature purement indicative. Sa portée était avant tout documentaire et n'a pas revêtu la nature d'un audit. Il n'a pas débouché sur des recommandations ;
- il s'agissait de cliquer une situation à un moment déterminé (au 31 mai 2003), sans chercher à traduire le rythme de l'évolution ;
- il faut également tenir compte que des délais étaient prévus. Ainsi, un délai de 2 ans est prévu pour la mise en place des systèmes de contrôle interne (soit fin mai 2004).

En synthèse, la Cour a relevé, en ce qui concerne la réforme administrative, que :

- seuls quelques conseils stratégiques avaient été mis en place à la date du 31 mai 2003 ;
- des comités de directions avaient effectivement été mis en place, même s'ils étaient encore pour la plupart incomplets, par défaut d'occupation de tous les postes à responsabilité ;

– het derde besluit zal de nieuwe procedure inzake administratieve, budgettaire en beheerscontrole bekrachtigen en zal de criteria vastleggen om over te gaan tot een *ex post*-controle van een aantal dossiers.

3. Het 160^e Boek van het Rekenhof: *herinnering aan de vaststellingen*

Naar aanleiding van het 160e Boek was het de wens van het Rekenhof een stand van zaken op te stellen van de nieuwe aanpak inzake controle, in het licht van de hervorming van de overheidsboekhouding en van de verdere uitbouw van het onder de vorige zittingsperiode gestarte Copernicus-plan.

Dat onderzoek had met name betrekking op de ontwikkeling van de administratieve structuur van de federale overheidsdiensten en meer bepaald op de daadwerkelijke instelling van de organen die gemeenschappelijk zijn voor elke FOD: het directiecomité, de beleidsraad, de beleidscel en het auditcomité (koninklijk besluit van 7 november 2000). Tegelijkertijd werd nagegaan of de departementen al beschikten over een beleidsplan, een managementplan en een operationeel plan. Tot slot moest worden vastgesteld hoe ver het stond met de interne controleregelingen en de interne audit, in het licht van de nieuwe organisatie van de administratieve, budgettaire en boekhoudkundige controle waarmee de hervorming van de boekhouding gepaard gaat.

Het onderzoek door het Rekenhof van die hervormingen paste in een dynamisch proces. Het ging er louter om een stand van zaken op te maken, weliswaar met de volgende beperkingen:

- het onderzoek door het Rekenhof was louter indicatief; het was vooral documentair en gold niet als een audit; het heeft niet geleid tot aanbevelingen;
- het was de bedoeling een momentopname te maken (op 31 mei 2003), zonder het ontwikkelingstempo te willen weergeven;
- men moet er ook rekening mee houden dat er termijnen zijn voorgeschreven. Zo is voor de invoering van de interne controleregeling in een termijn van 2 jaar voorzien (te weten eind mei 2004).

Samenvattend kan men stellen dat het Rekenhof inzake de administratieve hervorming het volgende heeft opgemerkt:

- op 31 mei 2003 waren maar enkele beleidsraden geïnstalleerd;
- er zijn daadwerkelijk directiecomités ingesteld, zelfs al waren die (bij gebrek aan opvulling van alle topfuncties) nog grotendeels onvolledig;

- les plans stratégiques prévus par l'AR du 7 novembre 2000 n'existaient pas encore. A cet égard, il est toutefois renvoyé aux notes de politique générale du ministre et aux passages y afférents de l'accord gouvernemental ;

- un plan de management a été établi dans la plupart des SPF. Ces plans contiennent bien les éléments prévus par l'arrêté royal du 29 septembre 2001. Ces plans étaient, à la date du 31 mai 2003, généralement approuvés par les présidents et les ministres. De même, des plans opérationnels avaient bien été établis.

La Cour a ainsi estimé que beaucoup a déjà été réalisé au niveau de la mise au point de la nouvelle structure. Dans certains cas, des efforts restaient cependant encore à accomplir en ce qui concerne notamment la composition du conseil stratégique et le plan stratégique du ministre. Pour ce qui est du nouveau système de contrôle, dans le cadre des recommandations formulées par le COSO, la Cour a examiné dans quelle mesure les objectifs des SPF avaient été clairement définis et si les risques, tant internes qu'externes, avaient déjà été identifiés, si la possibilité de survenance de ces risques a été évaluée et si leur impact a été déterminé.

En ce qui concerne la définition des objectifs, la majorité des SPF ont répondu positivement. L'identification et l'analyse des risques internes et externes susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs ont, dans la moitié des SPF, déjà été réalisées ou entamées. Par contre, aucun responsable de l'audit interne n'avait encore été désigné à la fin du mois de mai 2003. Il n'a pas davantage été établi de charte d'audit, de planification des travaux d'audit, de programme de contrôle de la qualité, ni de suivi des performances. Dans aucun SPF, le comité d'audit n'était constitué à la fin du mois de mai 2003. La Cour a ainsi conclu qu'en matière de contrôle et d'audit internes, le chemin à parcourir était encore long. Il existe certes, au sein des SPF, des mesures de contrôle interne, et des procédures ont été élaborées dans certains cas, mais leur caractère systématique fait encore défaut.

4. Les conséquences en matière de suppression du visa d'un retard possible dans la concrétisation des réformes administratives et de la nouvelle comptabilité

Tout d'abord, il convient de préciser deux éléments :
– la loi du 22 mai 2003 modifiant la loi organique de la Cour, ainsi que la loi relative à la nouvelle comptabilité, ne sont pas encore d'application, leur date d'entrée en vigueur ayant été reportée par AR au 1^{er} janvier 2005.

- de bij het koninklijk besluit van 7 november 2000 voorgeschreven beleidsplannen bestonden nog niet. In dat opzicht wordt evenwel verwezen naar de beleidsnota's van de minister en naar de betrokken passages in het regeerakkoord;

- in de meeste FOD's is een managementplan opgesteld. Die plannen bevatten wel degelijk de bij het koninklijk besluit van 29 september 2001 voorgeschreven elementen. Op 31 mei 2003 waren bijna alle plannen goedgekeurd door de voorzitters en de ministers. Er waren ook wel degelijk operationele plannen opgesteld.

Het Rekenhof is er dus van uitgegaan dat op het vlak van de invoering van de nieuwe structuur al veel is tot stand gebracht. In bepaalde gevallen moesten echter nog inspanningen worden geleverd, meer bepaald op het stuk van de samenstelling van de beleidsraad en het strategisch plan van de minister. Inzake de nieuwe controle-regeling heeft het Hof, in het raam van de door COSO geformuleerde aanbevelingen, nagegaan of de doelstellingen van de FOD's voldoende duidelijk waren gedefinieerd, of de interne én externe risico's reeds waren omschreven, of is ingeschat in welke mate die zich kunnen voordoen en welke gevolgen ze kunnen hebben.

Wat de definiëring van de doelstellingen betreft, hebben de meeste FOD's positief geantwoord. De helft van de FOD's heeft reeds bepaald door welke interne en externe risico's de verwezenlijking van de doelstellingen in het gedrang kan komen en die risico's geanalyseerd, of is er althans mee begonnen. Per eind mei 2003 was voor de interne audit echter nog geen enkele verantwoordelijke persoon aangewezen. Evenmin was werk gemaakt van een auditcharter of –werkschema, van een programma voor kwaliteitsbewaking of voor de opvolging van het werk. Eind mei 2003 was in geen enkele FOD een auditcomité samengesteld. Aldus heeft het Hof geconcludeerd dat er inzake interne controle en audit nog een lange weg dient te worden afgelegd. Hoewel de FOD's interne controlemaatregelen treffen en er in bepaalde gevallen procedures voorhanden zijn, zijn die echter nog onvoldoende stelselmatig uitgewerkt.

4. De gevolgen voor de afschaffing van het voorafgaand visum van een eventuele vertraagde totstandkoming van de administratieve hervormingen en de nieuwe boekhouding

Eerst en vooral dient te worden verduidelijkt dat:
– de wet van 22 mei 2003 tot wijziging van de inrichting van het Rekenhof en de wet inzake de nieuwe boekhouding nog niet van toepassing zijn, aangezien de datum van inwerkingtreding ervan bij koninklijk besluit is verschoven naar 1 januari 2005;

– d'autre part, la Cour n'a pas procédé depuis son examen précédent de la situation en date du 31 mai 2003 à une nouvelle évaluation de l'avancement des réformes, compte tenu notamment de la mise en place de la nouvelle législature. Des contacts réguliers sont cependant maintenus avec les administrations.

La Cour ne peut donc préjuger de la réalisation effective prochaine des réformes administratives et comptables.

Quant au lien entre la suppression du visa et la mise en place effective des contrôles internes, il convient de rester prudent, sachant que la réalisation des systèmes de contrôle interne et l'instauration de l'audit interne se feront, selon toute probabilité, progressivement.

Dans cette perspective, à supposer que le visa préalable soit effectivement supprimé au 1^{er} janvier 2005, au moment où la nouvelle comptabilité sera mise en place, le problème auquel sera confronté la Cour sera de pouvoir émettre valablement une opinion sur la qualité des états comptables en vue de l'arrêt des comptes. Suite à la réforme de la comptabilité, la Cour des comptes sera en effet amenée à se prononcer, par la pratique de l'audit financier, sur la qualité des écritures comptables.

Cette opinion de la Cour sera notamment basée sur une analyse des risques conforme aux normes internationales, en l'occurrence les normes de contrôle de l'INTOSAI. Cette adhésion suppose notamment que les contrôles soient fondés sur l'analyse de système.

En ce qui concerne plus particulièrement l'audit financier, le risque général d'audit (risque pour l'auditeur de ne pas exprimer une réserve sur des états financiers qui comportent des irrégularités ou des inexactitudes significatives) décrit dans ces normes repose sur la combinaison de trois types de risques :

– le risque inhérent ou risque initial d'irrégularité ou d'inexactitude considéré indépendamment du contrôle interne;

– le risque lié au contrôle interne;

– et le risque de non dépistage, c'est-à-dire le risque qu'une erreur significative non corrigée par le contrôle interne ne soit pas non plus décelée par les auditeurs de la Cour.

D'une manière générale, il appartient à la Cour, en fonction de l'importance du risque inhérent et du risque de contrôle interne, de concevoir des sondages de corroboration appropriés afin d'abaisser le risque de non-dépistage à un niveau qui aboutisse au faible degré de risque d'audit global souhaitable.

– het Rekenhof sinds zijn vorig onderzoek terzake van 31 mei 2003 niet meer heeft gepeild naar de verdere uitbouw van de hervorming, met name in het licht van het aantreden van de nieuwe regering. Het Hof onderhoudt echter regelmatige contacten met de besturen.

Het Hof kan dus niet vooruitlopen op de daadwerkelijke uitvoering van de komende administratieve en boekhoudkundige hervormingen.

Inzake de afschaffing van het visum en de daadwerkelijke instelling van interne controle is enige omzichtigheid geboden, aangezien de interne controleregelingen en de interne audit naar alle waarschijnlijkheid geleidelijk zullen worden ingesteld.

Zo het voorafgaand visum effectief wordt afgeschaft op 1 januari 2005, op het ogenblik dat de boekhouding op de nieuwe manier wordt gevoerd, zal het voor het Rekenhof zaak zijn een geldig oordeel te kunnen vellen over de kwaliteit van de boekhoudkundige staten teneinde de rekeningen af te sluiten. Door de hervorming van de boekhouding zal het Rekenhof immers een financiële audit moeten uitvoeren om de kwaliteit van de boekhoudkundige bescheiden te beoordelen.

Daartoe zal het Rekenhof zich met name baseren op een risico-analyse, overeenkomstig de internationale normen, *in casu* de controlenormen van het INTOSAI-comité. Werken met de normen van dat comité houdt onder meer in dat de controle op een systeemanalyse gestoeld moet zijn.

Wat inzonderheid de financiële audit betreft, wordt in die normen ook rekening gehouden met het algemeen auditrisico, te weten het risico dat de auditeur geen voorbehoud maakt bij financiële staten die belangrijke onregelmatigheden of onjuistheden bevatten. Die normen berusten met name op een combinatie van drie mogelijke soorten van risico's:

– het inherente of oorspronkelijke risico van onregelmatigheden of onjuistheden, dat los staat van de interne controle;

– het specifiek aan de interne controle gebonden risico;

– het risico dat bepaalde onregelmatigheden of onjuistheden niet worden ontdekt, dat wil zeggen het risico dat een belangrijke fout die niet via interne audit werd bijgestuurd, evenmin door de auditeurs van het Hof wordt opgemerkt.

Algemeen bestaat de taak van het Hof erin om, rekening houdend met de omvang van het inherente risico en van het aan de interne controle gebonden risico, een aantal passende steekproeven uit te voeren ter bevestiging van de cijfers. Aldus kan het risico worden verkleind dat onregelmatigheden of onjuistheden op een bepaald

Il en résulte que plus les risque inhérent et de contrôle interne sont évalués comme élevés, plus importantes seront les tâches de contrôle de la Cour nécessaires pour abaisser le risque de non-dépistage de sorte à obtenir le degré de risque général d'audit voulu.

En d'autres termes, la pratique de l'audit financier par la Cour sans que soient mis en place des systèmes de contrôle interne et des services d'audit interne pourrait avoir pour conséquence que la Cour ne puisse se forger valablement une opinion valable sur la qualité des écritures comptables, si elle n'était pas en mesure de pallier l'absence de contrôle interne par des sondages de corroboration suffisants. En l'état, cette extrémité paraît cependant peu probable, compte tenu des avancées déjà obtenues.

Dans cette perspective, où la réforme doit être considérée dans sa globalité, la nécessité d'instaurer les nouveaux mécanismes de contrôle interne n'est pas strictement liée à la suppression du visa préalable : elle prend tout son sens dans le cadre de la mise en place de la nouvelle comptabilité. Ces mécanismes devront donc être en place au plus tard lorsque la nouvelle comptabilité sera mise en œuvre.

A cet égard, à l'occasion de l'examen du projet de budget pour l'exercice 2004, la Cour a attiré l'attention du Parlement sur l'écart entre les moyens, essentiellement informatiques, destinés au projet, et les besoins exprimés.

III. — POINT DE VUE DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DU BUDGET ET DES ENTREPRISES PUBLIQUES

M. Johan Vande Lanotte, vice-premier ministre et ministre du Budget et des Entreprises publiques, précise que les arrêtés royaux du 23 décembre 2003 reportant l'entrée en vigueur des deux lois du 22 mai 2003 seront publiés prochainement au *Moniteur belge*.

Les services publics fédéraux sont néanmoins au fait de l'existence de ces arrêtés royaux et les appliquent.

niveau niet worden vastgesteld, wat op zijn beurt het streefdoel dichterbij brengt van een algemene audit met een laag risicogehalte.

Het gevolg van een en ander is dat hoe groter het inherente risico en het aan de interne controle gebonden risico worden ingeschat, hoe belangrijker de vereiste controletaak van het Hof wordt, te weten het gewenste algemene risiconiveau voor audits bereiken via de terugdringing van het risico dat onregelmatigheden of onjuistheden niet aan het licht komen.

Met andere woorden, het uitvoeren van financiële audits door het Hof moet gepaard gaan met de instelling van interne controlesystemen en -diensten, zoniet kan het Hof zich geen gefundeerd beeld vormen van de kwaliteit van de boekhoudkundige bescheiden. Dat zou het Hof zeker niet kunnen indien het niet bij machte zou zijn het gebrek aan interne controle op te vangen door passende steekproeven. Gelet op de reeds geboekte vooruitgang, is het gelukkig haast uitgesloten dat een dergelijke, extreme situatie zich zou voordoen.

Als men de hervorming derhalve in haar geheel beschouwt, springt in het oog dat de noodzaak van nieuwe interne-controlemechanismen niet noodzakelijkerwijs gekoppeld is aan de afschaffing van het voorafgaand visum. Zodra de nieuwe boekhoudmethode een feit is, zal dat visum immers helemaal niet meer nodig zijn. Die mechanismen moeten dus uiterlijk op de dag dat de nieuwe boekhoudmethode van kracht wordt, operationeel zijn.

Naar aanleiding van het onderzoek van de ontwerp-begroting voor het begrotingsjaar 2004 heeft het Hof het parlement erop gewezen dat de voor het project geplande middelen (voornamelijk op informaticavlak) niet voldoen om in de vastgestelde behoeften te voorzien.

III. — STANDPUNT VAN DE VICE-EERSTE MINISTER EN MINISTER VAN BEGROTING EN OVERHEIDSBEDRIJVEN

De heer Johan Vande Lanotte, vice-eerste minister en minister van Begroting en Overheidsbedrijven, geeft aan dat de koninklijke besluiten van 23 december 2003 houdende uitstel van de inwerkingtreding van de beide wetten van 22 mei 2003 eerstdaags in het *Belgisch Staatsblad* zullen worden gepubliceerd.

De federale overheidsdiensten zijn niettemin op de hoogte van het bestaan van die koninklijke besluiten en passen ze ook toe.

Le gouvernement a réalisé en même temps une analyse critique des objectifs de la réforme budgétaire de 2003. Les cellules d'audit interne demeurent un élément très important de cette réforme. Il est toutefois logique que les responsables budgétaires soient désignés en premier lieu et seulement ensuite les responsables des cellules d'audit interne. Dans l'intervalle, ces cellules ont déjà été provisoirement constituées au sein du SPF Finances et du SPF Mobilité et Transports.

Le ministre convient avec le conseiller Roland que la suppression du visa préalable et l'installation des cellules d'audit interne ne sont nullement liées, ni sur le fond, ni d'un point de vue strictement juridique. La suppression du visa préalable n'est pas acceptable si elle ne s'accompagne pas de la création des cellules d'audit, mais rien n'empêche de laisser coexister le visa préalable et les cellules d'audit. La Cour des comptes peut, à cet égard, conclure des accords avec les cellules d'audit interne.

La réforme de la comptabilité ne peut, par contre, être réalisée dans la précipitation. Le gouvernement entend procéder à une réorientation dans ce domaine. Tout d'abord, les SPF doivent, dans un proche avenir, pouvoir disposer d'un système comptable répondant aux prescriptions légales, c'est-à-dire à la comptabilité SEC, qui est la norme européenne en matière de comptabilité.

Le système comptable actuel ne satisfait pas à ces exigences, de sorte que les experts du SEC, de la Banque nationale de Belgique et des cabinets sont obligés de convertir chaque fois toutes les données. Le ministre estime que cette méthode de travail n'est pas bonne. Pour remédier à ce problème, il faut réaliser des investissements dans l'informatique.

Plusieurs centres d'expertise seront créés dans une deuxième phase. Pour estimer les recettes de la sécurité sociale ou les recettes fiscales, le gouvernement doit aujourd'hui chaque fois faire appel aux quelques fonctionnaires compétents, qui ont chacun leurs propres méthodes pour effectuer ces calculs avec degré de précision relativement élevé. Il en va de même pour les dépenses de l'INAMI. Le ministre estime toutefois que ce n'est pas une bonne méthode de travail.

L'Inspection des finances, quant à elle, calcule à l'avance l'incidence financière de chacune des dépenses programmées. Là encore, il n'existe pas de méthodologie fixe pour le calcul du coût de chaque mesure. Le ministre attribue cette situation à l'insuffisance de données collectées par le passé.

De regering heeft tegelijkertijd ook een kritische analyse gemaakt van de doelstellingen van de begrotingshervorming van 2003. De interne auditcellen blijven een zeer belangrijk onderdeel van die hervorming. Het is echter logisch dat eerst de begrotingsverantwoordelijken worden benoemd en pas daarna de verantwoordelijken van de interne auditcellen. Intussen zijn in de FOD Financiën en in de FOD Mobiliteit en Vervoer die cellen reeds voorlopig opgericht.

De minister is het met raadsheer Roland eens dat de afschaffing van het voorafgaand visum en de installatie van de interne auditcellen noch inhoudelijk noch strict juridisch met elkaar zijn verbonden. De afschaffing van het voorafgaand visum zonder de oprichting van de auditcellen is onaanvaardbaar, maar niets belet dat het voorafgaand visum en de auditcellen allebei blijven bestaan. Het Rekenhof kan daarover afspraken maken met de interne auditcellen.

De hervorming van de boekhouding daarentegen mag niet overhaast worden doorgevoerd. Hier wil de regering komen tot een heroriëntering. Eerst en vooral moeten de FOD's in de nabije toekomst kunnen beschikken over een boekhoudsysteem dat aansluit bij de wettelijke vereisten, d.w.z. bij de ESER-boekhouding, die de norm is voor de boekhouding in gans Europa.

Het huidige boekhoudsysteem voldoet niet aan die vereisten. Daardoor zijn de ESER-specialisten van de administraties, de Nationale Bank van België en de kabinetten telkens verplicht alle gegevens om te rekenen. De minister vindt dat geen goede werkwijze. Om dat te verhelpen zullen investeringen in informatica moeten gebeuren.

In een tweede fase zullen een aantal kenniscentra worden opgericht. Om de inkomsten van de sociale zekerheid of de fiscale ontvangsten te ramen moet de regering thans steeds weer beroep doen op steeds enkele bekwame ambtenaren, die zo hun eigen methodes hebben om – met een relatief hoge graad van nauwkeurigheid – die berekeningen te maken. Hetzelfde gebeurt voor de uitgaven van het RIZIV. De minister vindt dat echter geen goed manier van werken.

Van haar kant berekent de Inspectie van Financiën vooraf de financiële impact van iedere geplande uitgave. Ook hier bestaat geen vaste methodiek voor de berekening van de kostprijs van elke maatregel. De minister wijt zulks aan het feit dat in het verleden onvoldoende kennisgegevens werden verzameld.

La tenue d'une comptabilité complète en partie double, incluant un inventaire de la valeur de tous les biens de l'État fédéral, n'est pas indispensable à cette fin. L'établissement d'un tel inventaire exigera en effet beaucoup de temps et de moyens. Le ministre craint dès lors que le gouvernement doive attendre plus de trois ans avant de disposer d'un inventaire (qui sera entre-temps dépassé), qui ne sera ensuite plus adapté. Il souhaite dès lors donner la priorité à la création de banques de données de soutien de l'expertise. Il s'agit d'une mission très importante pour le SPF Budget et Contrôle de la gestion, qui a besoin de ces banques de données, tant pour son propre contrôle que pour assister les autres SPF. Plutôt, par exemple, que d'établir un inventaire complet de toutes les prisons, il semble indiqué de consigner certaines spécificités dans un système d'expertise (à construire et améliorer progressivement). Ces éléments doivent ainsi permettre d'évaluer les frais d'entretien des prisons existantes par rapport au coût de la construction éventuelle d'une nouvelle prison.

Se pose en outre le problème des règles d'amortissement dans le cadre d'un système de comptabilité en partie double. Pour des biens dont l'État est propriétaire, le fait qu'un bien est amorti complètement ou non n'entre guère en ligne de compte dans la prise de décision politique (par exemple, en ce qui concerne la construction éventuelle d'une nouvelle prison).

Le ministre estime que l'instauration d'une comptabilité en partie double (analytique) n'est dès lors pas prioritaire. Il déposera, en conséquence, un projet de loi à la Chambre afin de reporter ce volet de la réforme budgétaire.

IV. — DISCUSSION

M. François-Xavier de Donnea (MR) se rallie au point de vue du ministre selon lequel le calcul de la valeur des biens publics (par exemple, l'hôtel de ville de Bruxelles, les palais de justice, etc.) n'a guère de sens. L'accomplissement de cette obligation légale guère réfléchi a déjà coûté beaucoup d'argent et de temps aux communes, par le passé. Il importe par contre que les pouvoirs publics aient une idée des frais d'entretien et de fonctionnement (par exemple, les frais de chauffage) liés à de tels biens. La comptabilité analytique doit être instaurée progressivement.

Le membre estime que la suppression du visa préalable de la Cour des comptes n'a de sens que si, dans le même temps, un service d'audit interne est créé dans chaque service public fédéral. Il faut d'ailleurs que de tels services soient dirigés par des fonctionnaires tout à fait indépendants du ministre ou du Comité de direction. Une fois ces services créés, la Cour des comptes pourra

Het houden van een volledige dubbele boekhouding, met inbegrip van een inventaris van de waarde van alle goederen van de federale Staat, is daartoe niet vereist. Het opstellen van dergelijke inventaris zal immers zeer veel tijd en middelen vergen. De minister vreest dan ook dat de regering pas over drie jaar zal beschikken over een – intussen achterhaalde – inventaris, die vervolgens niet meer zal worden aangepast. Hij wil dan ook voorrang geven aan de oprichting van kennisondersteunende databanken. Dat is een zeer belangrijke opdracht voor de FOD Budget & Beheerscontrole, die die databanken nodig heeft zowel voor zijn eigen controle als om de andere FOD's bij te staan. Liever dan, bijvoorbeeld, eerst een volledig inventaris van alle gevangenen op te maken, lijkt het aangewezen per gevangenis een aantal specifieke kenmerken in een (geleidelijk op te bouwen en te verbeteren) kennissysteem op te slaan. Die elementen moeten dan toelaten om de kosten van onderhoud van de bestaande gevangenen af te wegen tegen de kosten van de eventuele bouw van een nieuwe gevangenis.

Daarnaast is er nog het probleem van de afschrijvingsregels in het kader van een systeem van dubbele boekhouding. Voor goederen die eigendom zijn van de Staat speelt het feit of een goed al dan niet volledig is afgeschreven nauwelijks een rol bij de politieke besluitvorming (bijvoorbeeld over de eventuele bouw van een nieuwe gevangenis).

De invoering van de dubbele (analytische) boekhouding lijkt de minister dan ook niet prioritair. Hij zal dan ook een wetsontwerp bij de Kamer indienen, teneinde dat onderdeel van de begrotingshervorming uit te stellen.

IV. — BESPREKING

De heer François-Xavier de Donnea (MR) is het met de minister eens dat het weinig zin heeft de waarde van overheidsgoederen (bvb. het stadhuis van Brussel, gerechtsgebouwen...enz.) te berekenen. De gemeenten hebben in het verleden reeds veel tijd en geld moeten besteden om aan die weinig doordachte wettelijke verplichting te kunnen voldoen. Het is daarentegen wel belangrijk dat de overheid zicht heeft op de onderhouds- en de werkingskosten (bvb. de kosten van verwarming) van dergelijke goederen. De analytische boekhouding moet geleidelijk worden ingevoerd.

Het lid is van oordeel dat de afschaffing van het voorafgaand visum van het Rekenhof slechts zin heeft wanneer terzelfdertijd in elke federale overheidsdienst een interne auditdienst wordt opgericht. Dergelijke diensten moeten trouwens worden geleid door ambtenaren die volledig onafhankelijk zijn van de minister of van het directiecomité. Wanneer die diensten eenmaal zijn op-

se contenter d'effectuer des contrôles par coups de sonde. Il faut également prévoir des sanctions au cas où, lors de ses contrôles, la Cour des comptes constaterait des manquements (volontaires ou involontaires) dans le fonctionnement des services d'audit interne.

M. Pierre Verkaeren, président du comité de direction du SPF Budget et Contrôle de la Gestion, précise que le service public qu'il dirige est chargé d'effectuer le suivi des projets de création, par les autres services publics fédéraux, de mise en place du contrôle interne, notamment des comités et cellules d'audit interne. À cet égard, il assure l'encadrement logistique de ce processus dont il estime qu'il prendra quelques années. Cet encadrement comporte notamment la création d'un centre d'expertise qui rassemble de la documentation en vue de l'élaboration d'une méthodologie. Des échanges d'expériences ont également lieu avec les personnes chargées de mettre en place le contrôle interne et les cellules d'audit internes au sein des autres services publics fédéraux et avec les responsables de l'audit interne dans les entreprises privées. De plus, quelques groupes de travail ont été créés en vue de l'étude de problèmes spécifiques en ce qui concerne notamment le contrôle interne des achats dans les grands (par exemple, le SPF Finances) et les petits (par exemple, le SPF Budget et Contrôle de la Gestion lui-même) services publics, ou les traitements de données en masse.

Dans le service public qu'il dirige, on a déjà procédé à une analyse des risques possibles et le comité d'audit interne sera sans doute opérationnel au cours de la deuxième moitié de 2004.

M. Servais Verherstraeten (CD&V) déduit de la réponse du ministre que le gouvernement actuel est moins ambitieux que le précédent. Le gouvernement reporte l'instauration de la comptabilité en partie double, sans même proposer de calendrier pour sa mise en oeuvre. Il a pourtant imposé cette obligation aux pouvoirs locaux (communes, zones de police). Des sociétés privées sont également confrontées aux problèmes évoqués par le ministre en matière d'estimation de biens. Cela ne les empêche toutefois pas de tenir une comptabilité en partie double.

L'intervenant craint qu'à terme, seul subsiste le contrôle budgétaire exercé par le ministre du Budget au travers des inspecteurs des finances. Il estime que cette situation aura pour effet de renforcer considérablement la position de force de ce ministre (également à l'égard de ses partenaires de la coalition). Le contrôle financier peut-il poursuivre pareil objectif ?

M. Verkaeren a annoncé, pour la mi-2004, la création d'un comité d'audit interne au sein du SPF Budget et Contrôle de la gestion. M. Verherstraeten estime qu'il

gericht kan het Rekenhof zich beperken tot het uitvoeren van steekproefsgewijze controles. Er moet ook worden voorzien in sancties ingeval het geval het Rekenhof bij zijn controles (vrijwillige of onvrijwillige) tekorten in de werking van de interne auditdiensten zou vaststellen.

De heer Pierre Verkaeren, voorzitter van het directiecomité van de FOD Budget en Beheerscontrole, geeft aan dat de door hem geleide overheidsdienst belast is met het opvolgen van de projecten tot oprichting van interne auditcomités en auditcellen die met de interne controle zullen worden belast door de overige federale overheidsdiensten. In dat kader zorgt hij voor de logistieke omkadering van dat proces dat volgens de spreker nog enkele jaren zal duren. Dat gebeurt o.m. via de oprichting van een kenniscentrum, dat documentatie verzamelt met het oog op de opbouw van een methodologie. Er worden ook ervaringen uitgewisseld met de personen die belast zijn met het instellen van de interne controle en van de interne auditcellen in de andere federale overheidsdiensten en met de verantwoordelijken voor de interne audit in private ondernemingen. Bovendien werden enkele werkgroepen opgericht voor de studie van specifieke problemen o.m. over de interne controle op de aankopen in grote (bvb. de FOD Financiën) en in kleine (bvb. B&B zelf) overheidsdiensten, of over de verwerking van zeer grote gegevensbestanden.

In de door hem geleide overheidsdienst zelf werd reeds overgegaan tot een analyse van de mogelijke risico's en zal het interne auditcomité wellicht tijdens de tweede helft van 2004 operationeel zijn.

De heer Servais Verherstraeten (CD&V) leidt uit het antwoord van de minister af dat de huidige regering minder ambitieus is dan de vorige. Zij schuift de invoering van de dubbele boekhouding voor zich uit, zonder zelfs een tijdspad aan te geven voor de realisatie ervan. Nochtans heeft de regering die verplichting wel opgelegd aan de lokale besturen (gemeenten, politiezones). Ook private vennootschappen worden geconfronteerd met de door de minister vermelde problemen inzake het waarderen van goederen. Dat belet hen nochtans niet om een dubbele boekhouding te voeren.

De spreker vreest dat op termijn enkel nog de budgétaire controle van de minister van Begroting via de inspecteurs van Financiën zal blijven bestaan. Daardoor zal volgens hem de machtspositie van die minister (ook t.o.v. zijn coalitiepartners) gevoelig worden versterkt. Dat kan toch niet de bedoeling zijn van een financiële controle?

De heer Verkaeren heeft de oprichting van het interne auditcomité binnen de FOD B&B aangekondigd voor midden 2004. Daarbij wordt volgens de heer

n'a néanmoins pas été tenu compte, à cet égard, de l'arrêt précité rendu par le Conseil d'État le 17 décembre 2003. Il lui paraît inconcevable que la modification de la réglementation et le lancement de nouvelles procédures de nomination ne prennent que six mois.

Le membre souligne que le visa préalable de la Cour des comptes doit être appliqué avec la même rigueur qu'auparavant. Sinon, un vide juridique risque de se créer.

Le ministre du Budget se rallie pleinement à cette dernière observation et précise que tous les gouvernements communautaires et régionaux (sauf celui de la région de Bruxelles-capitale) ont indiqué, dans l'intervalle, que la nouvelle législation ne pouvait pas entrer en vigueur avant le 1er janvier 2007 au plus tôt. Le coût de l'entrée en vigueur de l'ensemble de la réforme budgétaire (abstraction faite d'éventuelles dépenses supplémentaires en matière de personnel) a été estimé à 50-60 millions d'euros.

Une partie de ce budget sera consacrée à l'établissement de l'inventaire de tous les biens publics. Il juge dès lors préférable d'établir cet inventaire de manière progressive à partir des données rassemblées au sein de tous les SPF.

Il estime que le système de la comptabilité en partie double qui a été instauré n'est utilisé que par très peu de communes. De plus, aucune commune n'actualise cet inventaire en permanence. En effet, dans son estimation de la situation financière des communes, l'autorité de tutelle ne tient compte que du plan pluriannuel, de la différence entre recettes et dépenses, de l'endettement et de la charge en matière de pensions. Certaines villes et communes ont néanmoins consenti d'importants investissements dans le domaine de l'informatique, de sorte qu'elles sont aujourd'hui en mesure d'estimer correctement les conséquences financières de leurs décisions. Il n'était toutefois pas nécessaire, à cette fin, qu'elles tiennent une comptabilité en partie double.

Selon le ministre, les centres d'expertise à créer devraient être accessibles à toutes les parties concernées (c'est-à-dire non seulement au SFP B & Cg, mais aussi aux autres SFP) ; ce qui ne pourrait qu'améliorer le débat sur le coût des dépenses proposées. Outre le ministre demandeur et le ministre du Budget, les autres ministres doivent être en mesure de s'informer à ce propos. Dans un premier temps, un certain nombre de SFP seront dès lors invités à rassembler toutes les informations pertinentes concernant les coûts estimés (*ex ante*) et les coûts réels (*ex post*) de leurs projets.

M. François-Xavier de Donnea (MR) fait observer que, pour les sociétés, les coûts historiques d'un bien ne sont

Verherstraeten echter geen rekening gehouden met het bovenvermelde arrest van de Raad van State van 17 december 2003. Het lijkt hem ondenkbaar dat de wijziging van de regelgeving en het opnieuw opstarten van de benoemingsprocedures slechts zes maand tijd zou vergen.

Het lid beklemtoont dat het voorafgaand visum van het Rekenhof even streng moet worden toegepast als voorheen, zoniet dreigt er een juridisch vacuüm te ontstaan.

Met die laatste opmerking is *de minister van Begroting* het volledig eens. Hij geeft ook aan dat de regeringen van alle gemeenschappen en gewesten (behalve die van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest) intussen hebben medegedeeld dat de nieuwe wetgeving ten vroegste op 1 januari 2007 in voege kan treden. De kostprijs van de inwerkingtreding van de volledige begrotingshervorming (zonder eventuele bijkomende personeelskosten) werd geraamd op 50 à 60 miljoen euro.

Een deel daarvan is verbonden aan de opmaak van de inventaris van alle overheidsgoederen. Het lijkt hem dan ook verkieslijk die inventaris geleidelijk op te bouwen aan de hand van de in alle FOD's verzamelde gegevens.

Volgens hem gebruiken slechts zeer weinig gemeenten het systeem van dubbele boekhouding zoals het werd ingevoerd. In geen enkele gemeente wordt de inventaris voortdurend geactualiseerd. De voorgedij-overheid houdt in haar beoordeling over de financiële toestand van de gemeenten immers enkel rekening met het meerjarenplan, het verschil tussen inkomsten en uitgaven, de schuldenlast en de pensioenlast. Wel hebben bepaalde steden en gemeenten zwaar geïnvesteerd in informatica, zodat zij thans in staat zijn de financiële gevolgen van hun beslissingen correct in te schatten. Daarvoor hadden ze echter geen dubbele boekhouding nodig.

De op te richten kenniscentra zouden volgens de minister voor alle betrokken partijen (d.w.z. niet enkel voor B&B maar ook voor de andere FOD's) toegankelijk moeten zijn. Dat kan de grondigheid van de discussie over de kostprijs van de voorgestelde uitgaven enkel ten goede komen. Naast de aanvragende minister en de minister van Begroting moeten ook de andere ministers in staat zijn daarover informatie in te winnen. In een eerste fase zal dan ook aan enkele FOD's worden gevraagd om alle relevante informatie te verzamelen over de geraamde (*ex ante*) en werkelijke (*ex post*) kosten van hun projecten.

De heer François-Xavier de Donnea (MR) geeft aan dat de historische kosten van een goed voor de ven-

importants que sur le seul plan fiscal (pour le calcul des amortissements autorisés). Il n'en va pas de même pour l'autorité. Il s'agit uniquement de savoir si les futurs frais d'entretien (actualisés) d'un bâtiment (par exemple, d'un établissement pénitentiaire) contrebalancent ou non le prix d'une construction neuve. Dans le cadre d'une décision politique, c'est moins la comptabilité budgétaire que la comptabilité économique qui importe.

M. Servais Verherstraeten (CD&V) maintient que l'instauration d'une comptabilité en partie double est importante. Il craint également que la position dominante du ministre du Budget persiste, sauf si l'autorité fixe des critères objectifs en vue de l'autorisation ou du rejet de dépenses budgétaires.

Le ministre conteste ce point de vue. La décision politique sera de toute façon prise par le gouvernement, mais l'ampleur précise de la dépense ne pourra plus être sujette à discussion. En d'autres termes, le ministre du Budget ne pourra plus rétorquer que, selon ses informations, la dépense sera nettement supérieure aux prévisions. La création d'un centre d'expertise permettra à l'avenir d'évaluer l'évolution des dépenses (par exemple, en assurance-maladie) avec précision, ce qui n'est malheureusement pas le cas actuellement.

Le rapporteur,

Le président,

Dirk VAN DER MAELEN

Stef GORIS

nootschappen enkel om fiscale redenen (voor het berekenen van de toegelaten afschrijvingen) belangrijk zijn. Voor de overheid is dat niet het geval. Het komt er enkel op aan te weten of de (geactualiseerde) toekomstige onderhoudskosten van een gebouw (bvb. een gevangenis) al dan niet opwegen tegen de prijs van nieuwbouw. Voor de politieke besluitvorming is niet zozeer de begrotingsboekhouding maar wel de economische boekhouding belangrijk.

De heer Servais Verherstraeten (CD&V) blijft erbij dat de invoering van een dubbele boekhouding belangrijk is. Hij vreest ook dat de dominante positie van de minister van Begroting zal blijven bestaan, tenzij de overheid objectieve criteria bepaalt voor het al dan niet toelaten van begrotingsuitgaven.

De minister is het daar niet mee eens. De politieke beslissing zal hoe dan ook door de regering worden genomen, maar er zal geen discussie meer kunnen bestaan over de precieze omvang van de uitgave. De minister van Begroting zal m.a.w. niet kunnen opwerpen dat volgens zijn informatie de uitgave veel hoger zal uitvallen dan verwacht. Via de oprichting van een kenniscentrum zal men in de toekomst de evolutie van de uitgaven (bijvoorbeeld in de ziekteverzekering) nauwkeurig kunnen inschatten, wat thans helaas niet het geval is.

De rapporteur,

De voorzitter,

Dirk VAN DER MAELEN

Stef GORIS