

Beleidsnota van de Regeringscommissaris belast met de interne audit van de Federale Overheid

Bij Koninklijke Besluiten van 17 juli 2009 en 25 november 2009 werd een Regeringscommissaris aangesteld, belast met de interne audit van de Federale Overheid.

Het KB stelt dat deze opdracht inhoudt:

- een voorstel doen van proces voor de invoering van de interne audit;
- onder toezicht van het op te richten Auditcomité deze invoering voorbereiden en opstarten;
- een tijdspad daarvoor uittekenen;
- de transitie van een controle a priori naar een controle a posteriori begeleiden in samenspraak met de inspectie van Financiën.

1. Achtergrond

Wat is interne controle?

Meestal wordt het begrip interne controle beperkt tot controle in de enge zin van de betekenis, namelijk alle waarneembare controles waar men binnen de organisatie aan onderworpen wordt en die vaak als negatief ervaren worden of louter als de controlemaatregelen die aanwezig zijn binnen de financiële cyclus. Maar interne controle is veel meer dan dat. *Interne controle gaat over alle beheersingmaatregelen die aanwezig zijn in een organisatie. Interne controle moet er voor zorgen dat de strategie van een organisatie gerealiseerd wordt.* Controle dient verstaan te worden in de zin van het Engelse "to control", beheersen. Het gaat dus zeker niet om een proces dat te vergelijken is met het Franse "contrôler" of "vérifier". De laatste tendens is dan ook om eerder te spreken van **interne beheersing** en van **organisatiebeheersing in plaats van over interne controle**.

Note politique du Commissaire du Gouvernement chargé de l'audit interne de l'Administration fédérale

Par les arrêtés royaux des 17 juillet 2009 et 25 novembre 2009, un Commissaire du Gouvernement a été désigné, chargé de l'audit interne de l'Administration fédérale..

L'AR fixe ainsi le contenu de cette mission :

- formuler une proposition de processus d'introduction de l'audit interne;
- préparer et lancer cette introduction sous le contrôle du Comité d'audit à créer;
- élaborer un calendrier à cette fin;
- encadrer le passage d'un contrôle a priori à un contrôle a posteriori en concertation avec l'inspection des Finances (IF).

1. Contexte

Qu'est-ce le contrôle interne ?

La notion de contrôle interne est généralement perçue dans le sens restrictif du terme "contrôle", c.-à-d. celui de tous les contrôles observables auxquels on peut être soumis au sein d'une organisation - ceux-ci sont souvent vécus négativement – ou, simplement, les mesures de contrôle qui sont présentes dans le cadre du cycle financier. Mais le contrôle interne représente bien davantage. *Le contrôle interne englobe toutes les mesures de maîtrise présentes au sein de l'organisation. Le contrôle interne doit veiller à ce que la stratégie d'une organisation puisse être mise en œuvre.* Le mot «contrôle» doit être compris dans le sens anglais du terme, à savoir «maîtriser». Pris dans ce sens, il ne s'agit donc en aucune façon d'un processus comparable à la signification qu'il reçoit généralement en français, c.-à-d. «contrôler» ou «vérifier». La dernière tendance est de parler plutôt de **maîtrise interne** et de **maîtrise de l'organisation**.

Het Koninklijk Besluit van 17 augustus 2007 betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht verwijst voor de definitie van **Interne controle** naar 'INTOSAI' (International Organization of Supreme Audit Institutions): "*interne controle is een geïntegreerd proces dat door de verantwoordelijken en het personeel van een organisatie is uitgewerkt en dat is bestemd om risico's te behandelen en een redelijke zekerheid te bieden omtrent de verwezenlijking, in het kader van de opdracht van de organisatie, van de volgende algemene doestellingen:*

- *uitvoering van geordende, ethische, zuinige, doeltreffende en doelmatige verrichtingen;*
- *naleving van de verplichtingen tot rekenschap afleggen;*
- *overeenstemming met de geldende wetten en regelgeving;*
- *bescherming van de middelen tegen verlies, wangebruik en schade".*

Om een goede interne controle/beheersing of organisatiebeheersing te komen moet men:

- *Weten waar men naartoe wil : de strategie en de doelstellingen moeten duidelijk zijn (missie, visie, managementplannen enz.)*
- *Weten wat de hinderpalen zijn om de strategie en de doelstellingen te bereiken: de risico's moeten bepaald zijn (risicoanalyse op niveau van de organisatiebeheersing en van de processen);*
- *Acties ondernemen om de hinderpalen aan te pakken (risicobeheermaatregelen/interne controlemaatregelen uitwerken, invoeren en opvolgen)".*

L'arrêté royal du 17 août 2007 relatif au contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral se réfère à « INTOSAI » (International Organization of Supreme Audit Institutions): pour la définition du **contrôle interne** : "*le contrôle interne est un processus intégré mis en œuvre par les responsables et le personnel d'une organisation et destiné à traiter les risques et à fournir une assurance raisonnable quant à la réalisation, dans le cadre de la mission de l'organisation, des objectifs généraux suivants:*

- *exécution d'opérations ordonnées, éthiques, économiques, efficaces et efficaces;*
- *respect des obligations de rendre compte;*
- *conformité aux lois et réglementations en vigueur ;*
- *protection des ressources contre les pertes, les mauvais usages et les dommages ».*

Pour parvenir à une bonne maîtrise interne ou maîtrise de l'organisation, il faut :

- *Savoir vers quoi on veut tendre : la stratégie et les objectifs doivent être clairs (mission, vision, plans de management etc.)*
- *identifier les obstacles qui empêchent de mettre en œuvre la stratégie et d'atteindre les objectifs: les risques doivent être définis (analyse des risques au niveau de la maîtrise de l'organisation et des processus);*
- *prendre des initiatives afin d'affronter les obstacles (développer, mettre en œuvre et suivre des mesures de gestion de risques/mesures de contrôle interne)".*

Interne audit is het sluitstuk van de interne controle/ organisatiebeheersing maar is ook tegelijk een drijvende kracht om het hele systeem uit te bouwen.

Wat is interne audit?

Het "Institute of Internal Auditors" definieert interne audit als volgt:

"Interne audit is een onafhankelijke en objectieve activiteit die aan een organisatie zekerheid verstrekt over de mate waarin zij haar werking beheerst, die haar advies verleent om haar werking te verbeteren en die bijdraagt tot het creëren van toegevoegde waarde.

Zij helpt de organisatie haar doelstellingen te bereiken door een systematische en gedisciplineerde evaluatie van de processen voor risicobeheer, beheer en bestuur, en door voorstellen te formuleren om hun effectiviteit te verbeteren."

Interne audit laat een organisatie toe haar werking en processen te evalueren, met als doel de financiële, operationele e.a. risico's zo goed mogelijk te kunnen beheren.

Daarnaast heeft interne audit ook een adviesverstrekken functie om de organisatie beter en effectiever te doen werken en een toegevoegde waarde te creëren.

Waarom interne controle en interne audit?

Activiteiten van interne controle en interne audit zijn oorspronkelijk ontstaan in de privé-sector. Via interne controle en interne audit kon een adequate controle uitgeoefend worden op aan medewerkers gedelegeerde bevoegdheden zonder te vervallen in logge processen van voorafgaande controle.

L'audit interne est non seulement la clé de voûte du contrôle interne/de la maîtrise de l'organisation mais également la force motrice du développement de tout le système.

Qu'est-ce l'audit interne?

L'"Institute of Internal Auditors" définit l'audit interne comme suit:

"L'audit interne est une activité indépendante et objective qui, donne à une organisation, une assurance sur le degré de maîtrise de son fonctionnement, qui délivre des conseils pour améliorer ce fonctionnement et qui contribue à la création d'une valeur ajoutée.

Il aide l'organisation à atteindre ses objectifs au moyen d'une évaluation systématique et disciplinée des procédures de gestion de risques, des processus de gestion et d'administration et par la formulation de propositions pour améliorer leur efficacité ."

L'audit interne permet à une organisation d'évaluer son fonctionnement et ses procédures dans le but de gérer au mieux notamment les risques financiers et opérationnels.

De plus, l'audit interne a également une fonction consultative. Celle-ci permet à l'organisation de fonctionner mieux et de manière plus efficace et de créer une plus-value.

Pourquoi le contrôle interne et l'audit interne?

A l'origine, les activités de contrôle interne et d'audit interne sont apparues dans le secteur privé. Par le biais du contrôle interne et de l'audit interne, on pouvait exercer un contrôle adéquat sur des compétences déléguées aux collaborateurs sans s'appesantir dans des procédures lourdes de contrôle préalable.

De laatste decennia is er vanuit de regering een toenemende aandacht voor een efficiënte realisatie van de strategische en operationele doelstellingen van de verschillende overheidsdiensten. Uitgangspunt hierbij is dat deze doelstellingen het best kunnen gerealiseerd worden door meer autonomie te geven aan het management en dit gekoppeld aan meer verantwoordelijkheid en verantwoordingsplicht.

Het principe van zelfcontrole door managers en personeel is essentieel binnen de filosofie van responsabilisering.

Internationale ervaringen leren ons dat deze zelfcontrole het meest optimaal kan worden gerealiseerd via systemen van deugdelijke interne controle en risicobeheer (cfr. supra), met als sluitstuk een toezicht door een onafhankelijke interne auditdienst.

Interne audit vervult verschillende rollen :

- De interne audit speelt een sensibiliserende, begeleidende en ondersteunende rol om het management te helpen een goed intern controle- en risicobeheersysteem uit te bouwen (inclusief de domeinen kwaliteitszorg en milieubeheer).
- Interne audit evalueert de goede werking van deze systemen zodat het management een redelijke zekerheid krijgt dat de organisatie goed functioneert.
- Door zijn onafhankelijke onderzoeken en analyses kan interne audit het management een redelijke zekerheid bieden dat de organisatie in het algemeen goed beheerd wordt.

Au cours des dernières décennies, le gouvernement a accordé une attention croissante à la réalisation efficace des objectifs stratégiques et opérationnels des différents services publics.

En prenant comme point de départ la conviction selon laquelle ces objectifs peuvent parfaitement être réalisés en donnant plus de liberté au management tout en associant à cette dernière une plus grande responsabilité et un devoir de rendre compte (redevabilité).

Le principe d'autocontrôle dans le chef des managers et du personnel est essentiel dans la philosophie de responsabilisation.

Des expériences internationales nous montrent que cet autocontrôle ne peut être réalisé de la façon la plus optimale que par le biais d'un contrôle interne et d'une gestion des risques corrects (cf. supra) avec, au final, une surveillance par un service d'audit interne indépendant.

L'audit interne remplit plusieurs rôles :

- L'audit interne joue un rôle de sensibilisation, d'accompagnement et de soutien pour aider le management à développer un bon système de contrôle interne et de gestion des risques (y compris les domaines de la gestion de qualité et de l'environnement).
- L'audit interne évalue le bon fonctionnement de ces systèmes de telle sorte que le management puisse avoir une assurance raisonnable sur le bon fonctionnement de l'organisation.
- L'audit interne par ses examens et analyses indépendants peut offrir au management une assurance raisonnable sur la bonne gestion d'ensemble de l'organisation.

- Daarnaast heeft de interne audit ook een belangrijke adviserende rol zowel naar het management toe als naar hogere overheden om de overheidsdienst effectiever, efficiënter, ethischer en ecologischer te laten werken. Interne audit is in dat opzicht dus ook een belangrijke managementtool.

Het is ten slotte ook de bedoeling dat interne controle, risicobeheer en interne audit de bestaande, fijnmazige en administratief zware systemen van ex ante controle op de overheidsuitgaven waar mogelijk doen evolueren naar een systeem van ex post controle. Hierbij moet erover gewaakt worden dat de kwaliteit van de controle op de uitgaven van de overheid er niet op achteruitgaat. Bovendien mag de globale controlelast voor de overheidsdiensten uiteraard niet stijgen. Bij de invoering van interne audit is het dan ook cruciaal om tegelijk de relaties tussen de verschillende audit- en controleorganen onderling af te stemmen om te komen tot een coherent, efficiënt en effectief audit- en controleproces (single auditconcept).

Besluit :

Interne controle en interne audit voor de overheidsdiensten zijn van essentieel belang om te komen tot een moderne overheid die de risico's van haar werking kent en beheerst, en op een kwaliteitsvolle, efficiënte en effectieve wijze functioneert.

- De plus, l'audit interne a également un important rôle consultatif tant pour le management que pour les autorités supérieures pour faire en sorte que les services publics travaillent de manière plus efficace, efficiente, éthique et écologique. De ce point de vue, l'audit interne constitue donc aussi un instrument important de management.

Enfin, l'objectif est également que le contrôle interne, la gestion des risques et l'audit interne fassent évoluer le plus possible les systèmes administratifs actuels de contrôle ex ante des dépenses publiques, lourds et détaillés, vers un système de contrôle ex post. Ici, il faut veiller à ce que la qualité du contrôle des dépenses publiques ne régresse pas tout en n'augmentant pas, évidemment, la charge globale du contrôle pour les services publics. Lors de la mise en œuvre de l'audit interne, il est dès lors crucial de coordonner les relations entre les différents organes de contrôle et d'audit afin de parvenir à un processus d'audit et de contrôle cohérent, efficace et performant (concept de "single audit") qui offre une plus grande liberté au management sans diminuer la qualité du contrôle.

Conclusion:

En d'autres mots, le contrôle et l'audit interne pour les services publics sont essentiels pour parvenir à une administration moderne qui connaît et maîtrise les risques de son organisation et qui fonctionne dans un souci de qualité et de manière efficiente et efficace.

Invoering van de interne audit: stand van zaken

De Copernicushervorming van 2000-2002 voorzag op het vlak van interne audit een omwenteling. De keuze voor een systeem van interne audit werd geconcretiseerd in de Koninklijke Besluiten van 19 juli 2001 en 2 oktober 2002¹.

Daarin werd voorzien dat in de FOD's een Stafdienst interne audit zou worden opgericht onder het hiërarchisch gezag van een Auditcomité in de schoot van diezelfde FOD.

Dat Auditcomité zou bestaan uit 5 externe experts en een vertegenwoordiger van de Inspectie van Financiën en zou rechtstreeks

Mise en œuvre de l'audit interne : état des lieux

La réforme Copernic de 2000-2002 signifiait une révolution dans le domaine de l'audit interne. L'option pour un système d'audit interne a été concrétisée par les arrêtés royaux des 19 juillet 2001 et 2 octobre 2002¹.

Ces arrêtés prévoyaient que dans les Services publics fédéraux (SPF), un service d'encadrement « Audit interne » serait créé; il dépendrait hiérarchiquement d'un comité d'audit mis sur pied en leur sein.

Ce Comité d'audit comprendrait, 5 experts externes et un représentant de l'inspection des Finances; il rapporterait directement au

¹ Het ging om:

- Het KB van 19 juli 2001 houdende diverse bepalingen betreffende de inwerkingstelling van de federale overheidsdiensten en de programmatorische federale overheidsdiensten
- Het KB van 2 oktober 2002 betreffende de Interne audit binnen de federale overheidsdiensten

¹ Il s'agissait de:

- L'AR du 19 juillet 2001 portant diverses dispositions concernant la mise en place des services publics fédéraux et des services publics fédéraux de programmation
- L'AR du 2 octobre 2002 relatif à l'audit interne au sein des services publics fédéraux

rapporteren aan de Beleidsraad van de FOD, een ander nieuw orgaan dat bij de Copernicushervormingen zou worden opgericht.

Conseil stratégique du SPF, un autre nouvel organe qui serait créé lors des réformes Copernic.

De oprichting van deze nieuwe organen bleef in de meeste betrokken departementen echter dode letter.

Dans la plupart des départements concernés, la création de ces nouveaux organes est cependant restée lettre morte.

In 2007 werd het landschap inzake interne controle en interne audit opnieuw hertekend door drie Koninklijke Besluiten².

En 2007, le paysage en matière de contrôle et d'audit interne a une nouvelle fois été redessiné par trois arrêtés royaux².

Er werd bepaald dat alle betrokken diensten minstens een intern controlesysteem moesten invoeren volgens COSO/INTOSAI³. Ze konden ook verder gaan en een organisatiewijd risicobeheer invoeren, volgens COSO/ERM, waarbij het interne controlesysteem vervat is in het overkoepelend risicobeheer.

Ces arrêtés prévoyaient que les services concernés devaient, à tout le moins, mettre en œuvre un système de contrôle interne selon les normes COSO/INTOSAI³. Les services pouvaient également aller plus loin et mettre en place une gestion des risques au niveau de toute l'organisation, selon COSO/ERM, norme où le contrôle interne est compris dans la gestion des risques qui chapeaute le tout.

Het toepassingsgebied van interne controle en interne audit werd uitgebreid tot de FOD's, Programmatorische Federale Overheidsdiensten (POD's), het Ministerie van Landsverdediging en een aantal parastatalen

Le champ d'application du contrôle interne et de l'audit interne était élargi aux SPF, Services de Programmation et Planification (SPP), au Ministère de la Défense et à un certain nombre de parastataux de catégorie A

² Het ging om:

- Het KB van 17 augustus 2007 betreffende het intern controlesysteem binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht
- Het KB van 17 augustus 2007 betreffende de interne auditactiviteiten binnen sommige diensten van de federale uitvoerende macht
- Het KB van 17 augustus 2007 tot oprichting van het Auditcomité van de Federale Overheid

² Il s'agissait de :

- L'AR du 17 août 2007 relatif au système de contrôle interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral
- L'AR du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne dans certains services du pouvoir exécutif fédéral
- L'AR du 17 août 2007 portant création du Comité d'audit de l'Administration fédérale

³ COSO is een managementmodel dat is ontwikkeld door "The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission" (COSO). Dit comité, bestaande uit een aantal private organisaties, heeft in 1992 naar aanleiding van een aantal boekhoudschandalen en fraudegevallen aanbevelingen gedaan ten aanzien van interne controle. In 1994 is daar nog een aanvulling opgekomen en werd dit samengevoegd in het COSO-rapport. Dit rapport is bedoeld om aan organisaties een uniform en gemeenschappelijk referentiekader voor interne controle aan te bieden. COSO/INTOSAI is een variant daarop specifiek gericht op organisaties uit de publieke sector, uitgewerkt door de International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI). In 2004 werd het COSO-model geactualiseerd, werden elementen toegevoegd en aangepast. Dit geactualiseerde model richt zich niet meer alleen op interne controle maar op het gehele interne beheersingssysteem en staat bekend als COSO II of Enterprise Risk Management Framework (ERMF), meestal afgekort tot COSO/ERM.

³ COSO est un modèle de management qui a été développé par "The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission" (COSO). Ce comité, constitué d'un certain nombre d'organisations privées, a formulé en 1992, suite à un certain nombre de scandales comptables et de fraudes, des recommandations en rapport avec le contrôle interne. En 1994, un complément a vu le jour et a été intégré dans le rapport COSO. Ce rapport entend offrir aux organisations un cadre de référence uniforme et commun pour le contrôle interne. COSO/INTOSAI en constitue une variante développée par l'"International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)" et spécifiquement axée sur les organisations du secteur public. En 2004, le modèle COSO a été actualisé, des éléments ont été ajoutés et adaptés. Ce modèle actualisé n'est plus uniquement axé sur le contrôle interne mais également sur l'ensemble du système de maîtrise interne, et est connu sous le nom de COSO II ou Enterprise Risk Management Framework (ERMF), généralement abrégé COSO/ERM

van categorie A (Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen - FAVV, Fedasil, Pensioendienst voor de Overheidssector - PDOS, Federaal Agentschap voor Geneesmiddelen en Gezondheidsproducten - FAGG, Regie der Gebouwen).

Onder deze definitie vallen dus niet de federale politie, het leger, de rechterlijke orde, enkele staatkundige instellingen (parlement, rekenhof, raad van state, civiele lijst, ...) en de instellingen van de Sociale Zekerheid (RVA, RVP, RIZIV, ...). Deze laatste werken al langer op basis van beheersovereenkomsten en daarin worden momenteel systematisch afspraken ivm interne controle en interne audit voorzien.

Het controle- en audituniversum beslaat daardoor nu ongeveer 5,6 mld euro overheidsuitgaven en heeft betrekking op ongeveer 66.000 personeelsleden.

In plaats van een Auditcomité in elke overheidsdienst werd voorts in deze KB's voorzien in de oprichting van één centraal Auditcomité van de Federale Overheid (ACFO), samengesteld uit 7 onafhankelijke deskundigen, waaraan de verschillende interne auditdiensten dienen te rapporteren. Zelf moet het ACFO rechtstreeks verantwoording afleggen aan de Ministerraad.

Op dit ogenblik is het Auditcomité van de Federale Overheid nog niet geïnstalleerd en zijn de KB's inzake het intern controlesysteem en de interne auditactiviteiten nog maar in een beperkt aantal overheidsdiensten toegepast.

(Agence fédérale pour la Sécurité alimentaire – AFSCA ; Fedasil ; le Service des Pensions du Secteur public – SdPSP ; Agence fédérale des Médicaments et des Produits de Santé – AFMPS ; la Régie des Bâtiments).

La police fédérale, l'armée, l'ordre judiciaire, un certain nombre d'institutions d'état (parlement, cour des comptes, conseil d'état, liste civile, ...) et les organismes de la Sécurité sociale (ONEM, ONP, INAMI, ...) ne tombent pas dans cette définition. Ces derniers fonctionnent déjà depuis longtemps sur la base de contrats d'administration dans lesquels des clauses relatives aux contrôle et à l'audit internes sont actuellement systématiquement prévues.

Le champ d'action du contrôle et de l'audit représente à présent environ 5,6 milliards d'euros de dépenses publiques et concerne environ 66.000 membres du personnel.

Plutôt que de créer un Comité d'audit dans chaque service public, ces arrêtés ont en outre prévu la création d'un Comité central d'Audit de l'Administration fédérale (CAAF), composé de 7 experts indépendants, auquel les différents services d'audit interne seront tenus de faire rapport. Le CAAF doit lui-même rendre compte directement au Conseil des Ministres.

A l'heure actuelle, le Comité d'audit de l'Administration fédérale n'est pas encore installé et les trois AR relatifs au système de contrôle interne et aux activités d'audit interne ne sont mis en œuvre que dans un nombre limité de services publics.

2. Beleidsplan

a. Oprichten van het Auditcomité voor de Federale Overheid (ACFO)

De eerste prioriteit van het Regeringscommissariaat is het installeren van het ACFO.

Dit is cruciaal om verschillende redenen.

Zo blijkt het feit dat het ACFO nog niet is geïnstalleerd voor de betrokken overheidsdiensten een aantal formele moeilijkheden op te leveren om met interne auditactiviteiten van start te kunnen gaan.

In het KB van 17 augustus 2007 betreffende de interne auditdiensten wordt immers voorzien dat er heel wat interactie is tussen de interne auditdienst van elke FOD en het ACFO.

Zo wordt voorzien dat de functiebeschrijving en het competentieprofiel van de verantwoordelijke voor interne audit eerst voor een bindend advies wordt voorgelegd aan het ACFO (artikel 12, § 2), dat die verantwoordelijke een verslag over de auditactiviteiten uitbrengt aan het ACFO (artikel 7, § 1) en dat de interne auditdienst een auditcharter opstelt dat wordt goedgekeurd door het ACFO (artikel 9).

Daarnaast zal de oprichting van het ACFO ervoor zorgen dat de reeds bestaande interne auditdiensten zullen kunnen beschikken over een onafhankelijk klankbord. Het ACFO kan in voorkomend geval ook optreden als tussenpersoon of mediator tussen de interne auditdienst en het management.

Het ACFO is tevens een evaluatieorgaan van de werking van de interne auditdiensten. Het zal in belangrijke mate bijdragen tot de expertise en de onafhankelijkheid van de interne auditdiensten.

Ten slotte zal het ACFO een belangrijke bron

2. Plan stratégique

a. Mise sur pied du Comité d'audit de l'Administration fédérale (CAAF)

La première priorité du Commissariat du Gouvernement est la mise sur pied du CAAF.

Ceci revêt une importance capitale pour diverses raisons.

Ainsi il apparaît que pour les services publics concernés, le fait que le CAAF n'est pas encore mis en place, suscite un certain nombre de difficultés formelles pour commencer des activités d'audit interne.

Dans l'AR du 17 août 2007 relatif aux services d'audit interne, il est en effet prévu que bon nombre d'interactions aient lieu entre le service d'audit interne de chaque SPF et le CAAF.

Ainsi, il est prévu que la description de fonction et le profil de compétence du responsable de l'audit interne soient d'abord soumis, pour avis contraignant, au CAAF (article 12, § 2); que ce responsable transmet un rapport de ses activités d'audit au CAAF (article 7, § 1) et que le service d'audit interne rédige une charte d'audit qui est approuvée par le CAAF (article 9).

Par ailleurs, la mise en place du CAAF permettra aux Services d'Audit interne existants de disposer d'un interlocuteur indépendant.

Le cas échéant, le CAAF peut également servir d'intermédiaire ou de médiateur entre les services d'audit interne et le management.

Le CAAF est aussi un organe d'évaluation du fonctionnement des services d'Audit interne. Il contribuera dans une importante mesure à l'expertise et l'indépendance des services d'Audit interne.

Enfin, le CAAF constituera une importante

van expertise en advies vormen bij de eerste implementatie van Interne audit in de overheidsdiensten waar de invoering ervan tot nu toe dode letter is gebleven en zal het bijdragen tot een verdere professionalisering en harmonisering van de interne auditdiensten.

Op initiatief van de Regeringscommissaris en in nauwe samenwerking met de Eerste Minister, de Minister van Begroting en de Minister van Ambtenarenzaken is in de voorbije weken dan ook een werkgroep opgericht om de installatie van het ACFO voor te bereiden.

De kandidaturen voor de leden van ACFO zijn op 29 oktober open verklaard via een oproep tot kandidaatstelling in het Belgisch Staatsblad. Het is de bedoeling de kandidaten voor het einde van het jaar te selecteren bij een in Ministerraad overlegd koninklijk besluit.

b) Verbeteren van de interne controlesystemen en begeleiden van de oprichting van interne auditdiensten

Volgens het KB van 17 augustus 2007 over de interne controle moeten de 14 FOD's (inclusief het Ministerie van Landsverdediging), de 3 POD's en 5 Instellingen van Openbaar Nut (FAVV, Fedasil, PDOS, FAGG, Regie der Gebouwen) ervoor zorgen dat ze beschikken over een goed werkend systeem van interne controle en risicomanagement.

In het KB van 17 augustus 2007 betreffende de interne auditactiviteiten wordt voorzien dat er in diezelfde 22 overheidsdiensten en in de diensten die ervan afhangen interne auditactiviteiten zullen worden opgestart.

source d'expertise et de conseil lors de la première implémentation de l'audit interne dans les services publics où celui-ci est resté jusqu'à présent lettre morte. Dans ce contexte, il contribuera à la professionnalisation accrue et l'harmonisation des services d'audit interne.

A l'initiative du Commissaire du gouvernement et en étroite collaboration avec le Premier Ministre, le Ministre du Budget et le Ministre de la Fonction publique, un groupe de travail a été créé en vue de préparer l'installation du CAAF.

L'appel aux candidats à un mandat de membre du CAAF a été lancé le 29 octobre via un appel à candidatures publié au Moniteur belge. L'objectif est de sélectionner, par arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres, les candidats avant la fin de cette année.

b) Amélioration des systèmes de contrôle interne et accompagnement pour la création des services d'audit interne

En vertu de l'AR du 17 août 2007 relatif au contrôle interne, les 14 SPF (le Ministère de la Défense inclus), les 3 SPP et les 5 organismes d'intérêt public (AFSCA, Fedasil, SdPSP, AFMPS, la Régie des Bâtiments) doivent veiller à ce qu'ils disposent d'un système de contrôle interne et de gestion des risques fonctionnant correctement.

Dans l'AR du 17 août 2007 relatif aux activités d'audit interne, il est prévu que dans ces 22 services publics et dans les services qui en dépendent, des activités d'audit interne seront mises en œuvre.

Het doel van deze interne auditactiviteiten is volgens het KB dubbel, namelijk:

- het evalueren van de betrouwbaarheid van het interne controlesysteem (dat betrekking heeft op alle activiteiten, doelstellingen en risico's van de organisatie).
- het verlenen van adviezen om het beleid en beheer van de overheidsdienst (d.i. alle activiteiten, processen, procedures en structuren die bijdragen tot de openbare dienstverlening of openbare ontvangsten of uitgaven met zich brengen) te verbeteren.

In het 165^e boek van het Rekenhof (p. 461-471) wordt een stand van zaken gegeven met betrekking tot de realisatie van een intern controlesysteem en interne auditactiviteiten in de 22 betrokken overheidsdiensten, één jaar na de inwerkingtreding van de drie KB's.

Daaruit blijkt o.a. dat:

- in slechts 10 diensten een verantwoordelijke werd aangewezen voor het bijhouden van de inventaris van de documentatie over de interne controlesystemen.
- in slechts 3 diensten de doelstellingen van het interne controlesysteem expliciet werden geformuleerd.
- slechts 6 diensten interne auditactiviteiten hebben opgezet overeenkomstig het Koninklijk Besluit, interne auditoren hebben aangesteld en een auditcharter hebben opgesteld.

Eén van de onderliggende oorzaken van het ontbreken van interne audit is mogelijks een zeker (onterecht) wantrouwen tegenover een dienst die als voornaamste doel heeft de bestaande controlesystemen, processen,

Selon l'AR, l'objectif de ces activités d'audit est double, à savoir:

- évaluer la fiabilité du système de contrôle interne (ce qui concerne l'ensemble des activités, des objectifs et des risques de l'organisation).
- donner des conseils pour améliorer la stratégie et la gestion du service public (c.-à-d. l'ensemble des activités, des processus, des procédures et des structures qui contribuent aux prestations des services publics ou aux recettes ou aux dépenses publiques qu'elles entraînent).

Le 165^e cahier de la Cour des Comptes (p. 461-471), donne un état des lieux sur la réalisation d'un système de contrôle interne et d'activités d'audit interne dans les 22 services publics concernés, un an après l'entrée en vigueur des trois AR.

De cet état des lieux, il ressort entre autres que:

- dans 10 services seulement, un responsable a été désigné pour la tenue à jour de l'inventaire de la documentation relative aux systèmes de contrôle interne.
- dans 3 services seulement, les objectifs du système de contrôle interne ont été explicitement formulés
- seuls 6 services ont mis en place des activités d'audit, désigné des auditeurs internes et rédigé une charte d'audit conformément à l'arrêté royal.

Une des causes sous-jacentes pour expliquer l'absence d'audit interne est peut-être une certaine méfiance (injustifiée) à l'égard d'un service dont l'objectif principal est d'examiner de façon critique les systèmes de contrôle, les

procedures en structuren in de eigen overheidsdienst kritisch tegen het licht te houden.

Soms gaat men er echter ook van uit dat de bestaande interne controlesystemen op zich al voldoende garanties bieden.

Verder is het ook vaak zo dat de leidinggevenden moeilijkheden ondervinden om personen te vinden met het juiste competentieprofiel.

Tenslotte is er de moeilijkheid om competente auditoren te behouden, met de huidige budgettaire beperkingen. De functie is onbekend en onbemind en kan niet op een grote populariteit rekenen.

De kwaliteit van de uitgevoerde auditactiviteiten staat of valt nochtans met de aan- of afwezigheid van de nodige competenties en professionaliteit. Een degelijke selectie en opleiding, een professionele omkadering, een competitieve verloning en voldoende doorgroeiperspectieven voor de interne auditoren zijn hier van essentieel belang. Goede interne auditoren zijn erg gegeerd op de arbeidsmarkt en het beroep evolueert snel. Momenteel is hieraan nog onvoldoende aandacht besteed, wat een belangrijk knelpunt kan zijn in de ontwikkeling van de auditdiensten. Deze aspecten zullen verder ontwikkeld worden in samenwerking met de FOD P&O.

Teneinde de optimalisering van de systemen van interne controle en de implementering van interne auditdiensten (waar nog niet gebeurd) te bewerkstelligen, zal volgende aanpak worden gehanteerd.

Om te beschikken over een meer precieze stand van zaken heeft de Regeringscommissaris aan de leidinggevenden van de betrokken overheidsdiensten een uitvoerige gestandaardiseerde vragenlijst overhandigd.

processus, les procédures et les structures qui existent au sein de son propre service public.

On considère aussi parfois que les systèmes de contrôle existants offrent suffisamment de garanties.

De plus, il arrive souvent que les dirigeants éprouvent des difficultés à trouver des personnes ayant le bon profil de compétence.

En conclusion, il est difficile de garder des auditeurs compétents dans les conditions de restrictions budgétaires actuelles. La fonction est inconnue et malaimée et ne jouit pas d'une grande popularité.

La qualité des activités d'audit dépend de la présence ou non des compétences et du professionnalisme requis. Une sélection et une formation correctes, un encadrement professionnel, une rémunération compétitive et des perspectives d'évolution satisfaisantes revêtent ici une importance essentielle pour les auditeurs internes. De bons auditeurs internes sont très prisés sur le marché du travail et le métier évolue vite. Pour l'instant, il est accordé trop peu d'attention à cet aspect, ce qui peut constituer une importante pierre d'achoppement pour le développement des services d'audit. Ces aspects seront développés davantage en collaboration avec le SPF P&O.

En vue d'optimiser les système de contrôle interne et de réaliser l'implémentation des services d'audit interne (où ils ne le sont pas encore), l'approche suivante sera adoptée.

Pour disposer d'un état de la situation plus précis, le Commissaire du gouvernement a fait parvenir un questionnaire standard détaillé aux dirigeants des services publics concernés.

Het is de bedoeling om op basis van de binnengekomen antwoorden een inventaris te maken van de reeds aanwezige praktijken van interne controle en interne audit (ook als die niet strikt vallen binnen het kader van de KB's van 2007), alsook van de factoren die de invoering ervan afremmen of bemoeilijken. De diensten krijgen de gelegenheid om de knelpunten aan te geven, zelf suggesties te doen voor de toekomst en afspraken te maken over een concrete planning.

Parallel hiermee zullen gestructureerde – zowel collegiale als bilaterale – overlegmomenten worden georganiseerd met de leidinggevende ambtenaren van de 22 hierboven genoemde overheidsdiensten.

Het volledige proces dient immers gekenmerkt te worden door een grote mate van participatie van het management en de medewerkers van de federale administraties.

Vervolgens zal in samenwerking met het ACFO en de FOD B&B en op basis van de bestaande wetteksten, de IIA-normen en de “lessons learned” een pragmatisch stappenplan voor de implementatie van interne controle, risicobeheer en interne audit uitgewerkt worden.

De Regeringscommissaris en de FOD B&B zullen gedurende het ganse traject een faciliterende en ondersteunende rol spelen. Het is daarbij o.a. de bedoeling om de bestaande initiatieven te verzamelen en te verspreiden, geregelde netwerkgroepen op te richten, praktische draaiboeken aan te reiken, enz. De informatie die de diensten zelf verstrekken, in het bijzonder de knelpunten en suggesties zullen een belangrijke leidraad zijn voor de aard en de omvang van de ondersteuning die zal gegeven worden. De Regeringscommissaris zal terzake regelmatig overleg plegen met de Ministers van Begroting en Ambtenarenzaken.

Le but est de réaliser sur la base des réponses reçues, un inventaire des pratiques en matière de contrôle interne et d'audit interne (même si elles ne s'inscrivent pas strictement dans le cadre des AR de 2007), ainsi que des facteurs qui freinent ou qui entravent leur mise en œuvre. Les services ont l'occasion d'indiquer les points qui posent problème, de faire des suggestions pour l'avenir et de convenir d'un planning concret.

Parallèlement, des concertations – tant collégiales que bilatérales - seront organisées avec les fonctionnaires dirigeants des 22 services publics fédéraux mentionnés ci-avant.

L'ensemble du processus doit d'ailleurs être caractérisé par une large participation du management et des collaborateurs des administrations fédérales.

Par la suite, en concertation avec le CAAF et le SPF B & CG et sur la base des textes légaux, des normes IIA et des “lessons learned”, un plan d'approche pragmatique pour l'implémentation du contrôle interne, de la gestion des risques et de l'audit interne sera élaboré.

Durant tout le processus, le Commissaire du Gouvernement et le SPF B&CG joueront un rôle de facilitateur et de support. Ce faisant, l'objectif est entre autres de rassembler et de diffuser les initiatives existantes, de créer systématiquement des réseaux de travail et de réaliser un guide pratique, etc. L'information que les services fournissent, en particulier les points critiques et les suggestions constitueront un important fil conducteur quant à la nature et l'ampleur de l'assistance qui sera fournie.

Le Commissaire du Gouvernement se concertera régulièrement là-dessus avec les Ministres du Budget et de la Fonction publique.

De Regeringscommissaris zal minstens 6-maandelijks een stand van zaken rapporteren aan de Ministerraad.

Le Commissaire du Gouvernement fera rapport au moins tout les six mois au Conseil des Ministres sur l'état de la situation.

c. Optimalisering van de controleketting (single audit)

c. Optimisation de la chaîne de contrôle (single audit)

Vandaag bestaan er verschillende organen van controle op de overheidsuitgaven (FOD B&B in het kader van opmaak begrotingakkoord, Controleurs der vastleggingen, Inspectie van Financiën, Rekenhof). Zij verstrekken aan hun opdrachtgevers (minister van begroting, parlement) de garantie van de wettelijkheid en regelmatigheid van bepaalde uitgaven en in sommige gevallen verstrekken zij ook advies over de opportuniteit van de uitgaven.

Il existe aujourd'hui différents organes de contrôle dans le domaine des dépenses publiques (Contrôleurs des engagements, Inspection des Finances, Cour des Comptes). Ils fournissent à leurs commettants (le ministre du budget, le parlement) la garantie de la légalité et de la régularité de certaines dépenses publiques et dans certains cas ils donnent également un avis sur l'opportunité des dépenses.

Interne controle en interne audit zijn net zoals de bovengenoemde controleorganen gericht op het nagaan van de wettelijkheid en de regelmatigheid van de overheidsuitgaven, en gaan eveneens de efficiëntie en effectiviteit na.

A l'instar des organes de contrôle susmentionnés, le contrôle interne et l'audit interne examinent non seulement la légalité et la régularité des dépenses publiques mais également l'efficience et l'efficacité.

Het toe- en nazicht op deze elementen van goed bestuur gebeurt nu dus gefragmenteerd en vaak overlappend. Interne controle, Inspectie van Financiën, Controleurs van de vastleggingen en het Rekenhof oefenen elk vanuit hun specificiteit een gedeelte of het geheel der controles uit.

Actuellement, le contrôle et l'examen de ces éléments de bonne gestion se déroulent donc de manière fragmentée et avec des chevauchements fréquents. Le contrôle interne, l'inspection des Finances, les Contrôleurs des engagements et la Cour des Comptes exercent chacun en fonction de leurs spécificités une partie ou l'ensemble des contrôles.

Doel van een unieke controleketen bestaat erin om deze te optimaliseren en overlappingsen zoveel mogelijk uit te sluiten, rekening houdend met de specifieke taak die de regelgever aan elkeen heeft opgelegd.

L'objectif d'une chaîne unique de contrôle est d'optimiser ces contrôles et d'exclure autant que possible les chevauchements en tenant compte de la tâche spécifique que le législateur a imposé à chacun.

Het verdient dan ook aanbeveling om na te gaan waar er dubbel werk wordt verricht doch tegelijk na te gaan welke elementen nog onvoldoende worden onderzocht.

Il est ici recommandable d'examiner où le travail est effectué deux fois et en même temps d'identifier les éléments insuffisamment contrôlés.

Op termijn zou dit moeten leiden tot een optimale taakverdeling waarbij elke controle-entiteit een beroep kan doen op de resultaten van door anderen uitgevoerde controles of audits.

Zo zullen de lasten voor de gecontroleerde overheidsdiensten gevoelig gereduceerd worden, zal de kwaliteit van het controle- of auditwerk aanzienlijk toenemen en zal de dekking en de draagwijdte van de auditactiviteiten aanzienlijk vergroot kunnen worden zodat zij de goede werking van die overheidsdiensten nog beter kunnen garanderen.

Dit doel kan echter enkel worden bereikt als er betere afspraken komen tussen die verschillende organen over de wijze waarop de taken precies worden verdeeld en de informatie best kan worden uitgewisseld, eens uiteraard de instrumenten van interne controle en interne audit operationeel zijn.

Het is dan ook belangrijk in de komende maanden met de betrokken instanties (FOD B&B, IF, Rekenhof, ACFO) samen te zitten om te komen tot een efficiënte en effectieve organisatie van de controleketting.

Het is de bedoeling om hierover tegen midden 2010 een voorstel voor te leggen aan de Ministerraad.

d. Transversale onderzoeken

De overheid wordt regelmatig geconfronteerd met klachten of kritieken van de burger, bedrijven, de media, academici, ... over haar gebrek aan efficiënte werking. Vaak ten onrechte, soms evenwel terecht.

Daarnaast leggen ook het Rekenhof en de Inspectie van Financiën regelmatig de vinger op de wonde.

A terme, une bonne répartition des tâches devrait voir le jour permettant à chaque entité de s'appuyer sur les résultats des contrôles et audits effectués par d'autres instances.

Ainsi les charges sur les services publics contrôlés seront réduites sensiblement. La qualité du travail de contrôle ou d'audit augmentera significativement ; la couverture et la portée des activités d'audit croîtra sensiblement permettant ainsi de garantir davantage le bon fonctionnement des services publics.

Cependant, cet objectif ne peut être atteint que si de meilleurs accords interviennent entre ces différents organes sur la manière dont les tâches sont précisément réparties et dont l'information peut être échangée, et ce dès que les instruments de contrôle interne et d'audit interne seront opérationnels.

Ainsi, il est également important que dans les prochains mois, les instances concernées (le SPF B&CG, l'IF, la Cour des Comptes, le CAAF) se réunissent pour parvenir à une organisation efficace et effective de la chaîne de contrôle.

L'objectif est de soumettre à ce propos, une proposition au Conseil des Ministres pour le milieu de l'année 2010.

d. Enquêtes transversales

L'administration est régulièrement confrontée à des plaintes ou des critiques de la part des citoyens, des entreprises, des médias, du monde académique, etc., à propos de son manque d'efficacité. Souvent à tort, néanmoins parfois à raison.

Régulièrement, la Cour des Comptes et l'inspection des Finances mettent aussi le doigt sur la plaie.

De federale overheid heeft al heel wat initiatieven genomen om hoger vermelde klachten of kritieken te kanaliseren (bv. federale ombudsdienst, interne ombuds- en auditdiensten, klantentevredenheidsonderzoeken en klachtenbeheer, Kafka en andere elektronische meldpunten, ...), en om punctueel of structureel aan bepaalde problemen te remediëren.

Elke organisatie, privaat of publiek, is evenwel een lerende organisatie en dient regelmatig bij te sturen teneinde zo effectief, efficiënt, economisch, ethisch en ecologisch mogelijk te werken.

De interne auditdiensten kunnen hierbij niet alleen een belangrijke adviserende maar ook een onderzoekende rol (doelmatigheidsaudits) spelen in relatie tot het lijnmanagement.

De interne auditdiensten kunnen hun betrokken overheidsdiensten evenwel principieel niet overstijgen en kunnen dus enkel verticaal werken.

Nochtans is het duidelijk dat een aantal potentiële verbeteringen horizontaal mogelijk zijn in elke overheidsdienst. De Regeringscommissaris wenst hierin dan ook een coördinerende rol op te nemen, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van de respectievelijke Federale Ministers en Staatssecretarissen.

De Regeringscommissaris zal derhalve een aantal voorstellen tot transversale onderzoeken ter goedkeuring voorleggen aan de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting en de Staatssecretaris voor Begroting. De Regeringscommissaris zal instaan voor de opvolging van de resultaten ervan en hieromtrent aanbevelingen formuleren aan de Ministerraad.

L'administration fédérale a déjà pris un certain nombre d'initiatives pour canaliser les plaintes et les critiques dont question ci-avant (ex. le service fédéral des médiateurs, les services internes de médiation et d'audit, les enquêtes de satisfaction et la gestion des plaintes, Kafka et autres guichets électroniques...) et pour remédier ponctuellement ou structurellement à certains problèmes.

Chaque organisation, privée ou publique, est cependant une organisation apprenante dont le cap doit être régulièrement corrigé pour pouvoir fonctionner de manière aussi efficace, efficiente, économique, éthique et écologique que possible.

Les services d'audit interne peuvent jouer non seulement un rôle consultatif important mais également un rôle d'investigation (audits ciblés) en rapport avec le management en ligne.

Les services d'audit interne ne peuvent en principe aller au-delà de leur propre service public et ne peuvent dès lors travailler que verticalement.

Cependant, il est clair que dans chaque service public un certain nombre d'améliorations potentielles sont horizontalement possibles. Le Commissaire du Gouvernement souhaite ici assurer la coordination sans empiéter sur les compétences des ministres fédéraux et secrétaires d'état respectifs.

Dans ce contexte, le Commissaire du gouvernement soumettra, pour approbation, au Vice-premier ministre et ministre du Budget ainsi qu'au Secrétaire d'Etat pour le Budget, un certain nombre de propositions d'enquêtes transversales. Le Commissaire du Gouvernement assurera le suivi des résultats et formulera des recommandations à ce sujet à l'attention du Conseil des Ministres.

e. Bestuursvereenkomsten en efficiëntiepacten

Naar aanleiding van de opmaak van de begroting 2010-2011, heeft de regering beslist om voortaan bestuursvereenkomsten af te sluiten met de verschillende overheidsdiensten. Daarin zullen concrete doelstellingen worden afgesproken tussen de administratie en de voogdijminister. Om deze bestuursvereenkomsten te onderbouwen zal in een eerste fase worden nagegaan wat er op dit ogenblik al bestaat op het vlak van instrumenten van goed beheer (meetinstrumenten in verband met kwaliteit van de dienstverlening, efficiëntie, ...).

In een tweede fase zal de invoering van goede meetinstrumenten inzake beheer en efficiëntie worden gestimuleerd en ondersteund.

In functie van het resultaat van deze twee fases, zal een werkgroep gelast worden te starten met de voorbereiding van het afsluiten en opvolgen van gekwantificeerde efficiëntiepacten met elke overheidsdienst.

De Regeringscommissaris zal hieraan meewerken in nauw overleg met de Ministers van Begroting en Ambtenarenzaken.

De Regeringscommissaris voor de Interne Audit van de Federale Overheid

e. Contrats d'administration et pactes d'efficacité

A l'occasion de l'élaboration du budget 2010-2011, le gouvernement a décidé de conclure désormais des contrats d'administration avec les différents services publics. Dans ce cadre, l'administration et le ministre de tutelle conviendront ensemble d'objectifs concrets. Pour étayer ces contrats d'administration, on vérifiera dans un premier temps ce qui existe sur le plan des instruments de bonne gestion (instruments de mesure en rapport avec la qualité des prestations de service, instruments de mesure en rapport avec l'efficacité, ...).

Dans une deuxième phase, la mise en œuvre de bons instruments de mesure en matière de gestion et d'efficacité sera stimulée et soutenue.

En fonction du résultat de ces deux premières phases, un groupe de travail sera chargé de la préparation, de la conclusion et du suivi des pactes quantifiés d'efficacité avec chaque service public.

Le Commissaire du Gouvernement y concourra étroitement avec les Ministres du Budget et de la Fonction publique.

Le Commissaire du Gouvernement de l'Audit interne de l'Administration fédérale