



PUBLIEKE EN NON-PROFITSECTOR,
INTERNE CONTROLE EN DEUGDELIJK BESTUUR

SECTEURS PUBLIC ET NON MARCHAND,
CONTROLE INTERNE ET BONNE GOUVERNANCE





Publieke en non-profitsector,
interne controle en
deugdelijk bestuur:
EEN EFFICIENTER BESTUUR EN MEER
BETROUWBARE FINANCIËLE
STROMEN

Secteurs public et non
marchand, contrôle interne et
bonne gouvernance :
UNE GESTION PLUS EFFICACE ET DES
FLUX FINANCIERS PLUS SURS

J.-P. Boulanger • J. Christiaens • F. Ciarrochi • P. Comhaire •
L. Golvers • E. Havrenne • Ch. Langendries •
N. Laukens • F. Maillard • B. Theunissen • S. Tuytten •
M. Vandersmissen • K. Van Echelpoel • H.J. Van Impe •
J. Verstraeten • M. Walgraeve • C. Weymeersch

met de medewerking van een leescomité bestaande uit:
avec la collaboration d'un comité de relecture composé de :

D. Smets • J.P. Vincke



INFORMATIECENTRUM
VOOR HET
BEDRIJFSREVISORAAT



CENTRE D'INFORMATION
DU REVISORAT
D'ENTREPRISES

De Stichting "INFORMATIECENTRUM VOOR HET BEDRIJFSREVISORAAT" of "ICCI" is in september 2006 door het Instituut van de Bedrijfsrevisoren opgericht. Deze Stichting heeft tot doel objectieve en wetenschappelijke informatie over vraagstukken die het bedrijfsrevisoraat aanbelangen te verstrekken.

Meer informatie omtrent de Stichting is beschikbaar op de website www.icci.be

La Fondation « CENTRE D'INFORMATION DU REVISORAT D'ENTREPRISES » ou « ICCI » a été constituée par l'Institut des Réviseurs d'Entreprises en septembre 2006. La Fondation a pour but de procurer sous sa propre responsabilité une information objective et scientifique sur les questions intéressant le révisorat d'entreprises.

Plus d'information concernant la Fondation est disponible sur le site internet www.icci.be

De juridische interpretaties en andere standpunten verbinden slechts de auteurs.

Les interprétations juridiques et autres opinions n'engagent que leurs auteurs.

Verantwoordelijke uitgever / Editeur responsable: Michel De Wolf
Arenbergstraat 13, 1000 Brussel

D/0147/2008/308
ISBN 978 90 4860 068 7

© die Keure
Kleine Pathoekeweg 3, 8000 Brugge
Tel. 050 47 12 72
Fax 050 33 51 54
E-mail: business@diekeure.be
Internet: www.diekeure.be

Niets van deze uitgave, zelfs gedeeltelijk, mag openbaar gemaakt worden, gereproduceerd worden, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname of plaat, of opgeslagen worden in geautomatiseerd gegevensbestand behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Aucun extrait de cette édition ne peut, même partiellement, être communiqué au public, reproduit ni traduit ou adapté sous quelque forme que ce soit moyennant photocopie, microfilm, enregistrement ou tout autre moyen, ou être saisi dans une banque de données sans l'autorisation écrite et préalable de l'éditeur.

Woord vooraf

Bestuur en interne controle in de publieke sector en het verenigingsleven: uitdagingen en perspectieven

Wegens hun niet-winstgevend oogmerk kunnen verenigingen en openbare overheden hun organisatorische beginselen niet op dezelfde wijze omzetten als een handelsonderneming. Hun bedoeling is immers niet zozeer om een aandeelhoudersinvestering winst te laten opbrengen, doch uitsluitend om een doel van algemeen belang of een onbaatzuchtig doel te bereiken. Hierbij wordt gestreefd naar een goed evenwicht tussen de ingezette middelen enerzijds en de voordelen die de maatschappij in haar brede context mag verwachten anderzijds.

Deze conceptuele verschillen mogen niet worden onderschat.

In concreto blijven vele processen, die qua bestuur, interne controle en transparantie van toepassing zijn op een handelsonderneming, relevant voor verenigingen en openbare overheden. Misschien worden zij zelfs nog relevanter.

Zo is het ook met “deugdelijk” bestuur dat aan de publieke en non-profitsector waarschijnlijk strengere eisen oplegt. Denken we maar aan de definitie van een vereniging zonder winstoogmerk, die geen rechtstreeks vermogensrechtelijk voordeel aan haar leden mag verschaffen, en aan de talrijke wetgeving die openbare mandatarissen verbiedt om medecontractant van de overheid te worden.

Interne controle – die moet waarborgen dat de processen, onder meer inzake doelmatigheid, verlopen volgens de richtlijnen van het bestuursorgaan – zal ook in deze sector bijzonder belangrijk worden, aangezien de werknemers van verenigingen, al dan niet vrijwilligers, evenals de ambtenaren, vaak dienen om te springen met gelden afkomstig van de gulheid van de bevolking, ongeacht of zij vrijwillig is of opgelegd wordt door middel van de fiscaliteit.

Tegenover dergelijke uitdagingen kan en moet de bedrijfsrevisor zijn medewerking verlenen.

In de eerste plaats als factor en actor van transparantie. Wanneer de bedrijfsrevisor een verklaring uitbrengt over financiële overzichten of andere certificeerbare informatie, verschaft hij, naar omstandigheid, aan de leiding, de leden of de kiezers, en in het algemeen aan elke belanghebbende partij, redelijke zekerheid dat zij zich bij het beoordelen van de doelmatigheid van de niet-winstgevende organisatie kunnen baseren op deze meegedeelde informatie.

Maar er is meer: de bedrijfsrevisor is ook een waardevol adviseur. Op grond van zijn ruime ervaring op het vlak van bestuur en interne controle, kan hij zowel verenigingen als overheden helpen bij het uitbouwen van geschikte bestuursprocessen en interne controleprocessen.

Eenzelfde bedrijfsrevisor kan deze twee functies natuurlijk niet volledig verenigen. Immers, de bedrijfsrevisor die attesteert, kan niet veranderen in een veel te onderrichtende adviseur zonder het risico te lopen zijn onafhankelijk oordeel in het kader van zijn attesteringsfunctie in het gedrang te brengen. Maar zelfs in zijn functie van “wettelijke auditor” van financiële overzichten, kan de bedrijfsrevisor een bijkomende toegevoegde waarde leveren, bijvoorbeeld door de aandacht te vestigen op bepaalde structurele gebreken of door te wijzen op oplossingen die in andere sectoren in gelijkaardige situaties werden aangereikt.



Onderhavig boek is gebaseerd op de ervaring van zowel verantwoordelijken van non-profit, private of publieke organisaties als van bedrijfsrevisoren. Wij hopen dat dit boek derhalve denkpistes zal kunnen aanreiken die op adequate wijze aan de huidige behoeften van de publieke sector en het verenigingsleven qua bestuur en interne controle zijn aangepast.

Pierre P. BERGER
Voorzitter IBR

Michel DE WOLF
Ondervoorzitter IBR

September 2008

VI

WOORD VOORAF

Avant-propos

Gouvernance et contrôle interne dans les secteurs public et associatif : défis et horizons

Du fait de leur finalité non lucrative, les associations et les autorités publiques ne peuvent penser leurs principes organisationnels dans les mêmes termes qu'une entreprise marchande. Il ne s'agit pas tant ici de faire fructifier un investissement actionnarial, que d'atteindre des buts d'intérêt général ou altruistes, dans un juste équilibre entre les moyens qui y sont consacrés et les avantages que les citoyens ou autres bénéficiaires sont en droit d'attendre.

Ces différences conceptuelles ne peuvent pas être sous-estimées.

Toutefois, sur les plans très pratiques de la gouvernance, du contrôle interne et de la transparence, nombre de mécanismes applicables dans le premier contexte demeurent pertinents dans l'autre. Peut-être même qu'ils le deviennent davantage encore.

Ainsi, de la « bonne » gouvernance, dont les exigences sont probablement plus fortes dans les secteurs public et non marchand. Songeons notamment à la définition même de l'association sans but lucratif, qui ne peut procurer un avantage patrimonial direct à ses membres. Considérons aussi les législations qui interdisent à nombre de mandataires publics de devenir co-contractants de l'autorité.

Quant au contrôle interne – qui vise à assurer que les opérations menées le soient dans le respect des directives, notamment d'efficacité, de l'organe juridiquement responsable de la gestion – il revêtira ici aussi une importance particulière, puisque les employés, voire les bénévoles, des associations, ainsi que les fonctionnaires, sont souvent appelés à manipuler des fonds provenant de la générosité publique, qu'elle soit volontaire, ou imposée par la voie du prélèvement fiscal.

Face à de tels enjeux, le réviseur d'entreprises peut, doit apporter sa contribution.

D'abord, en tant que facteur et acteur de transparence. Lorsqu'il atteste des états financiers ou d'autres informations certifiables, le réviseur donne, selon les cas, aux dirigeants, aux membres ou aux électeurs, et généralement à toute partie intéressée, l'assurance raisonnable qu'ils peuvent se fonder sur les informations communiquées, en vue d'apprécier l'efficacité de l'organisation non lucrative.

Mais il y a plus : le réviseur d'entreprises est aussi un précieux conseiller. Par sa large expérience de la gouvernance et du contrôle interne, il peut aider aussi bien les associations que les autorités publiques à développer des mécanismes appropriés dans ces domaines.

Certes, ces deux fonctions ne sont pas intégralement compatibles dans le chef d'un même réviseur d'entreprises : le certificateur ne peut se muer en conseiller trop intrusif, sauf à risquer de perdre son indépendance de jugement dans sa fonction d'attestation. Mais même lorsqu'il est « contrôleur légal » d'états financiers, le réviseur peut apporter une valeur ajoutée complémentaire, par exemple en attirant l'attention sur certaines déficiences organisationnelles, ou en signalant les solutions apportées ailleurs, dans des situations similaires.

Le présent ouvrage s'appuie sur la double expérience de responsables d'organisations non marchandes, privées ou publiques, et de réviseurs d'entreprises. Nous espérons qu'il pourra dès lors ouvrir des pistes, si pas nouvelles, du moins adéquatement adaptées aux besoins actuels de gouvernance et de contrôle interne dans les secteurs public et associatif.

Michel DE WOLF
Vice-Président de l'IRE

Pierre P. BERGER
Président de l'IRE

Septembre 2008

VIII

AVANT-PROPOS

INHOUDSTAFEL – TABLE DES MATIERES

Woord vooraf / Avant-propos	V
<i>door / par P.P. Berger en / et M. De Wolf</i>	
Inhoudstafel – Table des matières	IX
Chapitre 1^{er} Consultation publique : la bonne gouvernance dans le monde associatif	1
Hoofdstuk 1 Publieke raadpleging: deugdelijk bestuur in het verenigingsleven	1
<i>par / door K. Van Echelpoel</i>	
Executive Summary (FR)	3
Executive Summary (NL)	4
1.1. Introduction	5
1.2. Excellence for non profit	7
1.3. Une consultation publique	8
1.4. Les résultats	9
1.5. Les 25 recommandations	11
1.5.1. Généralités	11
1.5.2. Mission	11
1.5.3. Composition du conseil d'administration	11
1.5.4. Fonctionnement du conseil d'administration	11
1.5.5. Mandats	12
1.5.6. Responsabilités	12
1.5.7. Organisation interne	12
1.5.8. Conflits d'intérêts	13
1.5.9. Publicité	13
1.5.10. Stakeholders	13
1.6. Conclusions	14

**X**

INHOUDSTAFEL – TABLE DE MATIÈRES

Hoofdstuk 2 Boekhoudkundige en administratieve aspecten van bepaalde cycli in de publieke en non-profitsector: inschatting van de risico's	15
A. Beheersmaatregelen bij subsidies in de Vlaamse administratie	15
Chapitre 2 Les aspects comptables et administratifs de cycles particuliers dans les secteurs public et non marchand : l'évaluation des risques	15
<i>door / par M. Vandersmissen</i>	
Executive Summary (NL)	17
Executive Summary (FR)	19
Chapitre 3 Les aspects comptables et administratifs de cycles particuliers dans les secteurs public et non marchand : l'évaluation des risques	21
B. Les cycles du fonctionnement interne, du personnel, des recettes, des actifs financiers et des immobilisations	21
Hoofdstuk 3 Boekhoudkundige en administratieve aspecten van bepaalde cycli in de publieke en non-profitsector: inschatting van de risico's	21
<i>par / door F. Maillard</i>	
Executive Summary (FR)	23
Executive Summary (NL)	24
3.1. Introduction	25
3.2. Le cycle du fonctionnement général	27
3.3. Le cycle comptable	30
3.4. L'information financière	32
3.5. Le personnel	34
3.6. Les recettes	36
3.6.1. Généralités	36
3.6.2. Les recettes sur activités	36
3.6.3. Les subventions	36



3.6.4. Les dons et legs en nature	37
3.6.5. Les dons et legs en numéraire (en espèces ou par banque)	37
3.7. Les actifs financiers – les placements	38
3.8. Les immobilisations	39
3.9. Conclusion	41
Chapitre 4 La problématique des volontaires : l’expérience de la Croix-Rouge	43
Hoofdstuk 4 De problematiek van de vrijwilligers: de ervaring van het Rode Kruis	43
<i>par / door J.-P. Boulanger</i>	
Executive Summary (FR)	45
Executive Summary (NL)	46
Chapitre 5 Un modèle de « Charte de bonne gouvernance »	47
Hoofdstuk 5 Een model van “Charter deugdelijk bestuur”	47
<i>par / door P. Comhaire</i>	
Executive Summary (FR)	49
Executive Summary (NL)	50
5.1. D’Hammourabi au tiers-secteur	51
5.1.1. Tout commence à Sumer	51
5.1.2. La société malade de la gestion	51
5.1.3. Le tiers-secteur et cie	52
5.2. Modélisation de la bonne gouvernance	54
5.2.1. Un référentiel en chantier	54
5.2.2. Définir la gouvernance	55
5.2.3. Le système de gouvernance	55
A. L’efficacité objectivée	56
B. L’éthique active	56

XI

INHOUDSTAFEL – TABLE DES MATIÈRES

C. La transparence participative	57
D. La dynamique ternaire	57
5.3. Principes et bonnes pratiques	58
5.3.1. Généralités	58
5.3.2. L'efficacité objectivée	58
A. Fournir des services efficaces et de bonne qualité	58
B. Passer d'une pratique administrative à une culture de gestion	58
C. Disposer d'un système efficace d'informations de gestion	58
D. Développer un contrôle interne efficace	59
E. Acquérir l'expertise	59
5.3.3. L'éthique active	59
A. Equilibrer les pouvoirs	59
B. Responsabiliser les gestionnaires	59
C. Gérer les ressources humaines d'une manière transparente	60
D. Surveiller les conflits d'intérêts et les incompatibilités	60
E. Prévenir les fraudes	60
5.3.4. La transparence participative	60
A. Implanter une culture de reddition de comptes	61
B. Exposer clairement les choix politiques, les contraintes et les objectifs budgétaires	61
C. Développer en permanence des efforts de pédagogie	61
D. Prévoir un bon usage de l'audit	61
5.4. Conclusion	62
5.5. Quelques références bibliographiques	63
Hoofdstuk 6 Het financieel beheersinstrument van de Rijksdienst: een hefboom voor meer <i>governance</i> in het kinderbijslagstelsel	65
Chapitre 6 L'outil de gestion financière de la fonction publique : un levier pour plus de gouvernance dans le système des allocations familiales	65
<i>door / par J. Verstraeten en/et J. Christiaens</i>	
Executive Summary (NL)	67
Executive Summary (FR)	69
6.1. Inleiding	71



6.2. De Rijksdienst als regulator van het stelsel	72
6.3. Het financieel beheersinstrument ter versterking van de rol als regulator	74
6.3.1. Nood aan versterkt toezicht	74
6.3.2. Optimalisering van de financiële rapportering	74
A. Doelstellingen van de nieuwe financiële rapportering	74
B. Een nieuw boekhoudplan conform met de vzw-wetgeving	75
C. Regels voor een rechtmatige en efficiënte aanwending van de beheerskosten	75
D. Doelstellingen van het financieel beheersinstrument	76
E. Uitwerking van een financieel beheersinstrument	77
6.4. De opbouw van het financieel beheersinstrument	79
6.4.1. Algemeen	79
6.4.2. Controles	79
A. Protocollair nazicht	79
B. Coherentiecontroles	79
6.4.3. Ratio's	81
A. Maandelijkse documenten: ratio's en indicatoren	81
B. Trimestriële rapportering: ratio's en indicatoren	82
C. Jaarlijkse rapportering: ratio's en indicatoren	84
6.4.4. Rapportering	86
6.5. De relatie van het financieel beheersinstrument met extern toezicht en interne audit	88
6.6. De sterkten van het financieel beheersinstrument	89
6.6.1. Situering	89
6.6.2. Het financieel beheersinstrument	89
6.7. Conclusie	91
Hoofdstuk 7 De toegevoegde waarde van de interne audit, het auditcomité en de externe audit	93
A. De buitenste cirkel van de controleperimeter in de ziekenfondssector: de externe audit door het toezichtorgaan, met name de Controledienst voor de ziekenfondsen	93

XIII



XIV

INHOUDSTAFEL – TABLE DE MATIÈRES

Chapitre 7 La valeur ajoutée de l’audit interne, du comité d’audit et de l’audit externe	93
<i>door / par Ch. Langendries</i>	
Executive Summary (NL)	95
Executive Summary (FR)	96
7.1. Inleiding	97
7.2. De uitbouw van een prudentieel toezicht	98
7.2.1. Doelstellingen	98
7.2.2. De boekhoudkundige bepalingen	98
7.2.3. De reservefondsen	99
7.2.4. De beleggingsmogelijkheden	100
7.2.5. De samenwerkingsakkoorden met derden	100
7.2.6. De interne controle en de interne audit	100
7.2.7. De revisorale controle	102
7.3. De externe audit door de Controledienst	103
7.3.1. Algemeen	103
7.3.2. De gerichte controles	103
A. <i>A priori</i> en <i>a posteriori</i>	103
B. Specifieke controlemaatregelen	104
C. Opvolging van de gemaakte vaststellingen	104
7.3.3. De evaluatie van de beheersprestaties van de verzekeringsinstellingen	105
7.4. Eindbeschouwing	107
Hoofdstuk 8 De toegevoegde waarde van de interne audit, het auditcomité en de externe audit	109
B. Het intern toezicht door de onderneming zelf	109
Chapitre 8 La valeur ajoutée de l’audit interne, du comité d’audit et de l’audit externe	109
<i>door / par M. Walgraeve</i>	

Executive Summary (NL)	111
Executive Summary (FR)	112
8.1. Inleiding	113
8.2. De verantwoordelijkheden van de effectieve directie	114
8.2.1. De interne vormgeving	114
8.2.2. Bepaling van doelstellingen	115
8.2.3. Identificatie van de gebeurtenissen	115
8.2.4. De risico-inschatting of de beoordeling van de geïdentificeerde risico's	115
8.2.5. De risicobeheersingsmaatregelen	115
8.2.6. Controleactiviteiten	115
8.2.7. Informatie en communicatie	115
8.2.8. Bewaking	115
8.3. De interne auditafdeling	117
8.3.1. Algemeen	117
8.3.2. De onafhankelijkheid van de interne audit	117
8.3.3. De onpartijdigheid	118
8.3.4. De focus en de scope van de interne audit	118
8.3.5. De werking van interne audit	119
A. De rol en de opdracht	119
B. Het auditplan	120
C. De auditdocumentatie/werkpapieren	122
D. De rapportering	123
E. De opvolging	123
8.3.6. De doeltreffendheid van de werking van interne audit	123
8.3.7. Kwaliteitscontrole	125
8.3.8. Relatie met de effectieve directie	125
8.3.9. Relatie met de externe audit	126

XV

INHOUDSTAFEL - TABLE DES MATIERES

8.3.10. Relatie met controleorganen of toezichthouders	127
8.4. Het auditcomité	128
8.4.1. Algemeen	128
8.4.2. Samenstelling van het auditcomité	128
8.4.3. Positionering van het auditcomité	128
8.4.4. De bekwaamheid van de leden van het auditcomité	129
8.4.5. De verantwoordelijkheid en de rol van het auditcomité	129
8.4.6. De taken van het auditcomité	129
8.5. Conclusie	131
Chapitre 9 La valeur ajoutée de l’audit interne, du comité d’audit et de l’audit externe	133
C. Les organes de contrôle vus sous l’angle des flux d’information	133
Hoofdstuk 9 De toegevoegde waarde van de interne audit, het auditcomité en de externe audit	133
<i>par / door B. Theunissen</i>	
Executive Summary (FR)	135
Executive Summary (NL)	136
9.1. Introduction	138
9.2. La personne morale, ce corps étonnant	139
9.2.1. Généralités	139
9.2.2. La circulation de l’information : le coeur	139
9.2.3. La coordination et le contrôle de l’information : le cerveau	139
9.3. Le système d’information de l’entité	140
9.3.1. Généralités	140
9.3.2. Le cycle économique de l’entité	140
9.3.3. Les flux d’information	140



A. Les flux opérationnels de base	140
B. Le processus d'enregistrement et de mesure	141
C. La surveillance par le flux de prévision et le contrôle	141
9.4. Le contrôle interne	142
9.4.1. Généralités	142
9.4.2. Les obstacles propres au milieu associatif	142
A. Les obstacles psychologiques	142
B. Les obstacles matériels	142
9.4.3. Les difficultés de mise en place du contrôle interne	143
9.4.4. La prévention des risques par des instruments juridiques adaptés	143
9.4.5. La prévention des risques liés aux règles pénales	144
9.4.6. La valeur ajoutée du contrôle interne	144
9.5. L'audit interne	145
9.5.1. La mise en place d'un audit interne	145
9.5.2. La nécessité de l'audit interne	145
9.5.3. La valeur ajoutée de l'audit interne	146
9.6. L'audit externe	147
9.6.1. L'audit interne n'exclut pas l'audit externe	147
9.6.2. La transparence : une revendication justifiée	147
9.6.3. La valeur ajoutée de l'audit externe	147
9.7. Le comité d'audit	148
9.7.1. La composition du comité d'audit	148
9.7.2. La position du comité d'audit	148
9.7.3. La fonction de surveillance du comité d'audit	148
9.7.4. La valeur ajoutée du comité d'audit	149
9.8. Les réglementations comptables particulières perturbent le système d'information	150

XVII



XVIII

9.8.1. Généralités	150
9.8.2. Les législations dites « équivalentes » à la loi sur les ASBL : dérogation légale	150
9.8.3. Les difficultés techniques	150
9.8.4. La recommandation de l’Institut des Réviseurs d’Entreprises	151
9.8.5. Position de la Fondation ICCI (Centre d’Information du Révisorat d’Entreprises)	151
9.8.6. Incidence des réglementations particulières sur le système d’information de l’entité	152
9.9. Conclusion	153
9.10. Bibliographie	154
Hoofdstuk 10 Bestuurdersaansprakelijkheid binnen de vzw’s	155
Chapitre 10 La responsabilité des administrateurs au sein des ASBL	155
<i>door / par S. Tuytten</i>	
Executive Summary (NL)	157
Executive Summary (FR)	158
10.1. Inleiding	159
10.2. Procura-principe	160
10.2. Uitzonderingen op het procura-principe	162
10.3.1. Algemeen	162
10.3.2. Expliciete aansprakelijkheid	162
10.3.3. Impliciete aansprakelijkheid	163
10.3.4. Regels van gemeen recht	164
10.4. Contractuele aansprakelijkheid	166
10.5. Buitencontractuele aansprakelijkheid	171
10.6. Strafrechtelijke aansprakelijkheid	177



10.7. Andere hoedanigheid	179
10.8. Aansprakelijkheid raad van bestuur voor andere organen	180
10.9. Aansprakelijkheid na einde mandaat	181
10.10. Conclusie	182
Chapitre 11 La bonne gouvernance dans les pouvoirs organisateurs d'enseignement libre	183
Hoofdstuk 11 Het deugdelijk bestuur bij de inrichtende macht van het vrije onderwijs	183
<i>par / door E. Havrenne</i>	
Executive Summary (FR)	185
Executive Summary (NL)	187
11.1. Les obligations comptables des pouvoirs organisateurs	189
11.2. La mise en place d'un système comptable sûr	190
11.2.1. Généralités	190
11.2.2. Le contrôle interne	190
11.2.3. L'établissement du bilan d'ouverture et des règles d'évaluation	190
11.2.4. La tenue de la comptabilité journalière	191
11.2.5. L'établissement des comptes annuels	192
11.3. Conclusion et perspectives	193
Hoofdstuk 12 De ISA's en de rol van de bedrijfsrevisor in de publieke en non-profitsector	195
Chapitre 12 Les normes ISA et le rôle du réviseur d'entreprises dans les secteurs public et non marchand	195
<i>door / par H.J. Van Impe</i>	
Executive Summary (NL)	197
Executive Summary (FR)	199

XIX

INHOUDSTAFEL - TABLE DES MATIERES

Chapitre 13 Les typologies du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme : l'expérience de la CTIF	201
Hoofdstuk 13 Typologie van het witwassen van geld en van de financiering van terrorisme: de ervaring van de CFI	201
<i>par / door N. Laukens</i>	
Executive Summary (FR)	203
Executive Summary (NL)	204
Chapitre 14 Les activités commerciales au sein des ASBL : les défis d'une saine gestion	205
Hoofdstuk 14 Commerciële activiteiten binnen vzw's: de uitdagingen van een gezond beheer	205
<i>par / door F. Ciarrochi</i>	
Executive Summary (FR)	207
Executive Summary (NL)	208
14.1. Introduction	209
14.2. La gouvernance	210
14.2.1. Généralités	210
14.2.2. Composition du conseil d'administration	210
14.2.3. Le rôle du conseil d'administration dans la planification à court et à long terme des activités commerciales de l'ASBL	210
14.2.4. Les outils requis par le conseil d'administration afin d'effectuer un suivi	211
14.3. Analyse et évaluation des risques spécifiques	212
14.3.1. Généralités	212
14.3.2. Risques liés aux activités commerciales	212
14.3.3. Analyse et évaluation des risques spécifiques	212
14.4. Suivi financier et logistique	213
14.4.1. Généralités	213



14.4.2. Suivi financier	213
A. Suivis financiers et comptables	213
B. Suivi budgétaire	214
14.4.3. Suivi logistique	214
14.5. La mise en place d'outils informatisés de contrôles et de surveillance	216
14.5.1. Généralités	216
14.5.2. Les outils informatiques requis pour supporter les activités commerciales des ASBL tant au niveau financier que logistique	216
A. Suivi comptable	216
B. Systèmes informatiques de support	216
C. Tableau de bord de gestion	216
14.5.3. La décision d'investir dans des outils informatisés	216
A. Rendement sur investissement	217
B. Capacité de l'ASBL à implémenter de nouveaux systèmes	217
C. Compétences internes	217

XXI

INHOUDSTAFEL - TABLE DES MATIERES

Chapitre 15 Comment garantir une meilleure qualité des données de vos systèmes informatiques ?

219

A. La prévention et la détection des données incorrectes et/ou frauduleuses dans les systèmes d'information 219

Hoofdstuk 15 Hoe een betere kwaliteit van de gegevens in uw IT-systemen waarborgen?

219

par / door L. Golvers

Executive Summary (FR) 221

Executive Summary (NL) 222

Hoofdstuk 16 Hoe een betere kwaliteit van de gegevens in uw IT-systemen waarborgen?

223

B. Interne controles in IT-systemen 223

Chapitre 16 Comment garantir une meilleure qualité des données de vos systèmes informatiques ?

223

par / door C. Weymeersch



XXII

Executive Summary (NL)	225
Executive Summary (FR)	226
16.1. Inleiding	227
16.2. Belang van interne controle	228
16.2.1. Inleiding	228
16.2.2. Publieke en non-profitsector	228
16.3. Interne controles in toepassingen	229
16.3.1. Inleiding	229
16.3.2. Geprogrammeerde toepassingscontroles	229
A. Verschillende types toepassingscontroles	229
B. Een mix van detecterende en preventieve controles	230
C. Belangrijke toepassingscontroles	230
16.3.3. Een vals gevoel van veiligheid	232
A. De menselijke factor	232
B. Design en effectiviteit van de geprogrammeerde controles	233
C. Betrouwbaarheid van de geprogrammeerde toepassingscontroles	234
16.4. Algemene IT-controles	235
16.4.1. Belang van algemene IT-controles	235
16.4.2. Verschillende algemene IT-controles	235
16.4.3. Logische toegangsbeveiliging	235
16.4.4. <i>Change management</i>	236
16.5. Slotbeschouwingen	238



CHAPITRE 1^{er}

CONSULTATION PUBLIQUE : LA BONNE GOUVERNANCE DANS LE MONDE ASSOCIATIF

HOOFDSTUK 1

PUBLIEKE RAADPLEGING: DEUGDELIJK BESTUUR IN HET VERENIGINGSLEVEN

K. VAN ECHELPOEL

General Manager, *Excellence for non profit*





Executive Summary (FR)

Excellence for non profit est une fondation d'utilité publique (reconnue par l'A.R. du 23 mars 2007) qui a pour mission d'être un pôle d'excellence dans le domaine des ASBL et des fondations, et est l'Observatoire de la vie associative en Belgique.

Le 3 juin 2008, *Excellence for non profit* a publié 25 recommandations pour une bonne gouvernance dans le monde associatif en Belgique. Les recommandations ont été établies sur la base d'une consultation publique qui a été ouverte pendant dix semaines à toutes les parties prenantes ou *stakeholders* internes d'associations et fondations belges.

Un questionnaire détaillé concernant les pratiques de bonne gouvernance a été soumis aux participants à la consultation publique. Ce questionnaire a été élaboré par *Excellence for non profit* en collaboration avec un comité d'avis d'experts et en tenant compte d'autres initiatives de bonne gouvernance déjà prises à l'étranger à l'intention du secteur non marchand.

Plus de 1.300 personnes ont participé à la consultation publique. De leurs réponses est apparue une image réconfortante des pratiques de gestion dans le monde associatif en Belgique. Les résultats ont cependant également permis de noter quelques pratiques de gestion moins positives dans le monde associatif.

Au moyen de la liste de 25 recommandations, *Excellence for non profit* souhaite lancer le débat sur la nécessité d'une bonne gouvernance dans le monde associatif en Belgique. En outre, cette liste de recommandations peut servir d'excellent instrument de travail pour les associations et fondations de toutes formes et tailles, susceptible de favoriser un processus de réflexion concernant la bonne gouvernance au niveau de leur structure organisationnelle.



Executive Summary (NL)

Excellence for non profit is een stichting van openbaar nut (erkend door het K.B. van 23 maart 2007) die tot doel heeft een excellentiepool voor vzw's en stichtingen te zijn, en is het Observatorium voor het verenigingsleven in België.

Op 3 juni 2008 publiceerde *Excellence for non profit* 25 aanbevelingen voor een deugdelijk bestuur in het Belgische verenigingsleven. Deze aanbevelingen werden opgemaakt op basis van een publieke raadpleging die gedurende tien weken open was voor alle interne stakeholders van Belgische verenigingen en stichtingen.

De deelnemers van de publieke raadpleging kregen een uitgebreide vragenlijst omtrent praktijken van deugdelijk bestuur voorgelegd. Deze vragenlijst werd opgemaakt door *Excellence for non profit* in samenwerking met een adviescomité van experts en rekening houdend met andere, buitenlandse *good governance* initiatieven voor de non-profitsector.

Meer dan 1.300 personen namen deel aan de publieke raadpleging. Uit hun antwoorden kon een bemoedigend beeld van de bestuurspraktijken in het Belgische verenigingsleven worden opgemaakt. De resultaten lieten evenwel ook toe enkele minder positieve bestuurspraktijken in het verenigingsleven op te tekenen.

Aan de hand van de lijst van 25 aanbevelingen wil *Excellence for non profit* het debat inzake de noodzaak van een deugdelijk bestuur ook in het Belgische verenigingsleven lanceren. Daarenboven kan deze lijst van aanbevelingen dienen als een uitstekend instrument voor verenigingen en stichtingen van alle vormen en grootordes om een intern reflectieproces inzake deugdelijk bestuur in hun organisaties op te starten.

1.1. INTRODUCTION

1. Le 6 mars 2007, *Excellence for non profit* a lancé une consultation publique sur le thème « La bonne gouvernance dans le monde associatif », au moyen d'un questionnaire proposé en ligne à toutes les parties prenantes internes ou *stakeholders* d'associations et/ou fondations belges.

2. L'idée d'une étude sur la bonne gouvernance dans le monde associatif belge reposait sur deux constats.

Les réactions exprimées lors d'un colloque de sensibilisation au mécénat d'entreprise⁽¹⁾ ont révélé qu'il ne suffit pas d'un cadre fiscal plus favorable pour stimuler les dons des entreprises aux organisations sociétales. En effet, l'entreprise qui souhaite mettre des moyens à disposition d'une association recherchera un partenaire professionnel auquel elle peut suffisamment se fier. La bonne gouvernance de l'association en question est donc une exigence fondamentale des entreprises mécènes.

Par ailleurs, on constate que les pays voisins ont déjà amorcé il y a quelques années le débat sur la bonne gouvernance dans le monde associatif. C'est ainsi que le Royaume-Uni a instauré en juin 2005 un *Code for the Voluntary and Community sector*⁽²⁾. Plusieurs initiatives ont également vu le jour en France et, aux Pays-Bas, le secteur culturel a déjà introduit un code de bonne gouvernance.

Fin 2007, les administrateurs des associations belges n'avaient pas encore adopté le concept et les pratiques de la bonne gouvernance, du moins pas sous cette appellation.

3. Avant d'entreprendre une action, il faut évidemment d'abord s'interroger sur l'utilité d'une enquête sur la bonne gouvernance dans le secteur associatif. En effet, les initiatives de promotion de la bonne gouvernance dans les entreprises ont pour objectif de protéger les différentes parties prenantes de l'entreprise. A cet égard, on pense souvent d'abord aux actionnaires.

Si l'on se concentre sur les différentes parties prenantes du monde associatif, il est manifeste que la demande de pratiques de bonne gouvernance est également fondée dans le secteur associatif. La notion de « parties prenantes » vise ici les autorités subsidiaires, le contribuable, les membres de l'association, les bénéficiaires du but non lucratif, le personnel, etc.

Il convient en outre de tenir compte de l'importance économique considérable du secteur associatif belge. Ainsi, une étude comparative internationale réalisée par la *John Hopkins University* en 1995 montre que la Belgique occupe la troisième place parmi 26 pays en ce qui concerne la part du monde associatif dans l'emploi national. Seuls les Pays-Bas et Israël se classent mieux⁽³⁾.

L'analyse annuelle de la Fondation Roi Baudouin révèle que les 16.913 associations belges sans but lucratif (chiffres de 2004) occupent 368.300 travailleurs salariés. Le secteur représente 4,6 % du produit intérieur brut.

La nécessité d'une bonne gouvernance dans ce secteur est donc incontestable.

⁽¹⁾ EXCELLENCE FOR NON PROFIT, *Mécénat d'entreprise: un win-win pour tous!*, FEB, 15 novembre 2007.

⁽²⁾ THE NATIONAL HUB OF EXPERTISE IN GOVERNANCE, *Good Governance: A code for the Voluntary and Community Sector*, June 2005, 43 p.

⁽³⁾ JOHN HOPKINS UNIVERSITY: Institute for Policy studies - Center for Civil Society Studies, *Global Civil Society At-a-glance: Major Findings of the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project*, s.d., p 5.



4. Face à ces constats, *Excellence for non profit* a souhaité engager au printemps 2008 un débat sur la bonne gouvernance dans le monde associatif en informant et en consultant un maximum de personnes intéressées.

6

CONSULTATION PUBLIQUE / PUBLIEKE RAADPLEGING

1.2. EXCELLENCE FOR NON PROFIT

5. *Excellence for non profit* est une initiative d'Associations et Fondations Assistance (AFA) – fondation d'utilité publique reconnue par l'arrêté royal du 23 mars 2007. La fondation a pour ambition d'être un pôle d'excellence en matière d'ASBL et de fondations, et d'être l'Observatoire de la vie associative belge.

6. Pour soutenir son lancement, *Excellence for non profit* a conclu un partenariat avec la Fédération des Entreprises de Belgique (FEB). Ce partenariat s'exprime par un soutien financier et logistique temporaire et se justifie par la forte présence de structures non marchandes dans le monde des entreprises : par exemple, les organisations patronales, les chambres de commerce, les fonds d'entreprise, les associations de personnel, etc.

7. *Excellence for non profit* a également conclu des partenariats avec d'autres organisations sociales afin de constituer un réseau d'interlocuteurs représentatifs et privilégiés du monde associatif. Fin juillet 2008, ce réseau regroupait les neuf partenaires suivants (sans la FEB) : Idéji, Toolbox, Healthcare Belgium, Vlaams Studieren Documentatiecentrum voor vzw's, Business&Society Belgium, European Business Forum, Plate-forme pour le Service Citoyen, Prométhéa, School voor Social Profit Management et l'Institut de Duve.

8. Depuis le lancement d'*Excellence for non profit* dans la presse nationale le 3 octobre 2007, plusieurs projets ont été entrepris : une analyse qualitative et quantitative du statut de la fondation privée, un colloque de sensibilisation au mécénat d'entreprise et la consultation publique « La bonne gouvernance dans le monde associatif ».

9. En tant que pôle d'excellence en matière d'associations et de fondations, *Excellence for non profit* offre à toutes les organisations non marchandes actives en Belgique un soutien juridique et/ou organisationnel.

Voici un aperçu non exhaustif des services qu'*Excellence for non profit* offre aux associations et/ou fondations :

- assistance juridique pour la création d'une entité non marchande ;
- optimisation des statuts dans le cadre des activités de l'association et/ou de la fondation ;
- réalisation d'un audit juridique et opérationnel de l'association/fondation ;
- conseil concernant les changements stratégiques et l'adoption d'une bonne gouvernance ;
- encadrement d'organisations dans la gestion des obligations juridiques et administratives récurrentes ;
- assistance dans l'introduction d'une demande de subsides au niveau régional, national et européen ;
- organisation de formations thématiques et d'après-midi d'études.

En plus de ces services aux associations, *Excellence for non profit* aide aussi les entreprises dans l'élaboration d'un projet de mécénat et dans l'intégration de ces projets dans leur stratégie d'entreprise.

1.3. UNE CONSULTATION PUBLIQUE

10. La consultation publique « La bonne gouvernance dans le monde associatif » se présentait sous la forme d'un questionnaire de 66 questions réparties en 11 chapitres. L'avant-projet de questionnaire a été établi sur la base de diverses initiatives nationales et étrangères de bonne gouvernance et adapté en fonction des exigences légales belges pour les ASBL, les AISBL et les fondations. Ce projet a ensuite été soumis à un comité d'avis composé de 20 experts. La version définitive a été établie sur la base de leurs remarques.

11. Il a délibérément été opté pour une « consultation publique », c'est-à-dire un questionnaire ouvert à toutes les parties concernées. Il ne faut donc pas oublier, lors de l'interprétation des résultats, que la consultation n'avait pas pour but une représentativité académique.

La méthodologie choisie se justifie par les objectifs de ce projet : la sensibilisation du monde associatif belge aux pratiques de bonne gouvernance, l'amorce d'un débat sur cette matière et l'élaboration d'un premier ensemble de recommandations générales.

Pour la définition de la portée et des moyens de la consultation publique, la notion de « monde associatif belge » a été interprétée comme une mosaïque : d'un point de vue légal, toutes les associations et fondations relèvent du même cadre organisationnel et légal, à savoir la loi du 27 juin 1921. Toutefois, si l'on examine cette mosaïque de plus près, on observe une énorme diversité d'objectifs, de structures financières et de types d'organisation. Dans sa consultation publique, *Excellence for non profit* a toutefois voulu faire abstraction de cette diversité et considérer la mosaïque dans son ensemble.

12. Le 6 mars 2008, le questionnaire était disponible sur le site www.excellencefornonprofit.eu. Il était consultable en quatre langues, à savoir les trois langues nationales et l'anglais, le but étant d'atteindre un maximum de personnes. L'ouverture de la consultation publique a été annoncée dans deux journaux dont les lecteurs sont établis en Wallonie et en Flandre.

13. La consultation publique a duré dix semaines. Pendant cette période, différentes actions ont été entreprises pour encourager la participation. Elles se fondaient sur la base de données d'*Excellence for non profit*, sur des données fournies par des instances publiques fédérales et régionales, sur un *e-mailing* adressé aux parlementaires fédéraux et régionaux et sur un appel lancé à de nombreux conseillers communaux dans tout le pays. De plus, pendant la première semaine de la consultation publique, une lettre demandant de diffuser l'appel a été envoyée aux différentes fédérations associatives des nombreux sous-secteurs dans les trois régions et communautés.

14. La consultation publique s'est terminée le 14 mai 2008. Plus de 1.300 personnes ont complété le questionnaire. Les résultats ont ensuite été traités pour être soumis au comité d'avis. Sur la base des réactions, interprétations et recommandations de ce comité, un rapport récapitulant les conclusions et recommandations de la consultation publique « Bonne gouvernance dans le monde associatif » a ensuite été rédigé. Ce rapport peut être téléchargé sur www.excellencefornonprofit.eu.

15. Les résultats et les 25 recommandations qui en découlent ont été présentés à la presse le 3 juin 2008 et au public lors d'un colloque organisé à la FEB.

1.4. LES RESULTATS

16. De manière générale, les résultats de la consultation publique sont encourageants. En effet, il apparaît que différentes pratiques de bonne gouvernance sont déjà appliquées.

Voici un aperçu des pratiques qui, selon les répondants, sont déjà bien ou très bien appliquées dans leur association/fondation :

- La communication interne des décisions du conseil d'administration, du rapport d'activités et du rapport financier ;
- La préparation des réunions du conseil d'administration (envoi de l'ordre du jour et des documents de travail avant la réunion) ;
- Une décision collégiale au conseil d'administration ;
- Une intégration appropriée des parties prenantes internes (à savoir les membres, les administrateurs, le *management*, le personnel et les volontaires) dans les décisions du conseil d'administration et de l'assemblée générale ;
- Une répartition transparente et claire des compétences entre le conseil d'administration et la direction opérationnelle.

17. De plus, il est encourageant de constater qu'une majorité de répondants reconnaît l'importance de la diversité (genre, compétences, âge) dans la composition du conseil d'administration.

Enfin, de nombreux répondants jugent utile d'arrêter dans un document les règles de bonne gouvernance, applicables au fonctionnement du conseil d'administration.

18. Par ailleurs, les résultats mettent également en évidence certaines pratiques moins populaires ou moins connues :

- Peu d'organisations fixent une limite au renouvellement du mandat d'administrateur ;
- Les résultats révèlent que le cumul de mandats d'administrateur dans différentes associations est monnaie courante. Un grand nombre de répondants estiment que le nombre de mandats d'administrateur exercés simultanément dans plusieurs associations/fondations ne doit pas être limité ;
- Peu d'organisations appliquent une procédure d'évaluation des administrateurs ;
- La plupart des organisations choisissent leurs nouveaux administrateurs dans leur réseau et non sur la base du profil de compétence défini par le conseil d'administration ;
- Bien que la loi l'impose aux fondations, les associations prévoient rarement une procédure en cas de conflits d'intérêt au sein du conseil d'administration ;
- Le nombre de conseils d'administration qui se font aider par des comités spécialisés (p. ex., un comité d'audit, un comité de nomination, un comité de rémunération ou un comité stratégique) est plutôt limité.



19. Les résultats ont aussi mis en évidence quelques autres constats intéressants :

- 35 % des répondants indiquent que leur organisation désigne un réviseur d'entreprises et 35 % signalent la nomination d'un vérificateur aux comptes ;
- 65 % des répondants indiquent que leur organisation informe les administrateurs de la responsabilité qu'ils encourent ; 58 % des réponses précisent que l'organisation concernée a souscrit une assurance couvrant la responsabilité civile des administrateurs ;
- 83 % des participants indiquent que les administrateurs de leur organisation ne sont pas indemnisés pour l'exercice de leur mandat ;
- 49 % indiquent que, bien que l'organisation ait désigné un commissaire, ce dernier n'est consulté que pour la vérification des comptes.

20. Bien que le questionnaire avait pour objectif d'analyser les pratiques de gouvernance dans les associations belges, les résultats permettent de constater une illégalité. Ainsi, il apparaît que dans 15 % des cas, les mandataires exercent « de droit », sans ratification par l'assemblée générale, la fonction d'administrateur dans les associations concernées.

21. Le dernier chapitre du questionnaire proposait une brève évaluation de la réforme de la loi sur les ASBL réalisée en 2002.

Il en ressort que plus de la moitié des participants estiment que les nouvelles obligations administratives (tenue d'un dossier au greffe du tribunal de commerce, dépôt des comptes annuels, etc.) sont bénéfiques.

Plus de 80 % des répondants indiquent qu'un dépôt électronique faciliterait ces tâches administratives.

Enfin, 62 % des participants précisent que les membres effectifs de leur association ne font jamais usage de leur droit d'accès à tous les actes et documents de l'association (lorsqu'il n'y a pas de commissaire).

1.5. LES 25 RECOMMANDATIONS

1.5.1. Généralités

22. Les 25 recommandations pour une bonne gouvernance au sein des ASBL, AISBL et fondations ont été rédigées par *Excellence for non profit* en juin 2008, à la suite de la consultation publique qu'elle a organisée à l'échelle de la Belgique.

Vu le large éventail d'organisations visées (ASBL, AISBL, fondations privées, fondations d'utilité publique), d'une part, et les différences de tailles entre elles, d'autre part, la portée générale de ces recommandations doit être nuancée en fonction des spécificités de chaque situation particulière.

1.5.2. Mission

Recommandation 1. La définition et la communication de la mission de l'organisation, de même que l'instauration d'un processus périodique d'évaluation et, le cas échéant, d'évolution de celle-ci peut contribuer à la notoriété et à la pérennité de l'organisation.

Recommandation 2. Le conseil d'administration est le garant du respect de la mission et des valeurs de l'organisation, dans les limites de la répartition des compétences légales et statutaires entre les organes.

1.5.3. Composition du conseil d'administration

Recommandation 3. La diversité des profils des administrateurs (compétences, sexe, âge, sensibilités, etc.) permet notamment à l'organisation de disposer en son sein d'une complémentarité de compétences, de connaissances et d'expériences.

Recommandation 4. En fonction de la taille de l'organisation, une évaluation préalable de la candidature d'un nouvel administrateur par le conseil d'administration peut être indiquée. Cette évaluation peut se baser sur l'avis du comité de nomination, s'il a été institué. Il est par ailleurs utile de choisir de nouveaux administrateurs sur la base de profils de compétences et de qualités prédéfinis en fonction des besoins et du développement de l'organisation.

Recommandation 5. Il y a lieu d'éviter qu'une majorité d'administrateurs ou de membres soient également salariés dans la même organisation. Une telle situation peut avoir pour conséquence de diluer le contrôle exercé par les organes légaux.

1.5.4. Fonctionnement du conseil d'administration

Recommandation 6. Le principe de la collégialité dans la prise de décision, à la suite d'un débat contradictoire, doit guider le fonctionnement du conseil d'administration.

Recommandation 7. La rédaction d'un document ou d'une charte précisant les règles de bon fonctionnement du conseil d'administration – auquel les administrateurs adhèrent expressément – peut contribuer à améliorer et à fluidifier les processus internes. De plus, l'instauration d'une procédure d'évaluation du fonctionnement du conseil d'administration peut être indiquée pour, d'une part, optimiser celui-ci et, d'autre part, réaliser à long terme des gains d'énergie, de temps et de moyens humains.



Recommandation 8. Dans un souci d'information et d'efficacité, il est utile de documenter les ordres du jour des réunions de l'assemblée générale et du conseil d'administration, au moyen de documents préparatoires et de suivi des décisions.

Recommandation 9. En fonction de la taille de l'organisation, la création de comités spécialisés (p. ex., comité d'audit, comité de nomination, comité de rémunération, comité stratégique) peut apporter une plus-value pour le fonctionnement de l'organisation. Ces comités sont notamment chargés de préparer les décisions du conseil d'administration, ce qui est positif en termes d'efficacité.

1.5.5. Mandats

Recommandation 10. Il y a lieu d'éviter le cumul des mandats de président et d'administrateur délégué afin que l'exercice des pouvoirs soit équilibré.

Recommandation 11. Dans un esprit de dynamique de changement, il est indiqué de prévoir dans les statuts une limitation du nombre de mandats exercés successivement, si le mode de fonctionnement de l'organisation le permet. Une limitation du nombre de mandats successifs peut contribuer par ailleurs au renouvellement progressif du conseil d'administration et à assurer la pérennité de l'organisation.

Recommandation 12. Dans un souci d'efficacité, de disponibilité et de limitation des risques (tant pour l'organisation que pour les administrateurs), il peut être opportun que le conseil d'administration veille à limiter le cumul excessif de mandats d'administrateur exercés simultanément d'administration dans plusieurs organisations.

Recommandation 13. Même si les dispositions des statuts prévoient que certaines personnes soient administrateur ou président « de droit » d'une ASBL, ces nominations doivent être approuvées par l'assemblée générale afin de se conformer à la loi.

1.5.6. Responsabilités

Recommandation 14. Une information adéquate des administrateurs et des personnes déléguées à la gestion journalière quant à leurs responsabilités est nécessaire au regard des obligations légales qui leur incombent.

Recommandation 15. Une analyse juridique des risques encourus par les administrateurs et les personnes déléguées à la gestion journalière permet, d'une part, une meilleure information des personnes intéressées et, d'autre part, de prendre des décisions utiles pour réduire ou supprimer ces risques.

Recommandation 16. Après avoir réalisé une analyse des risques, il peut être utile que le conseil d'administration s'interroge sur l'opportunité de couvrir les risques encourus par les parties prenantes internes par une police d'assurance, lorsque celle-ci n'est pas obligatoire (salariés, etc.).

1.5.7. Organisation interne

Recommandation 17. Une répartition harmonieuse des compétences entre la direction opérationnelle et le conseil d'administration contribue à une collaboration efficace entre les organes et le *management*. Une collaboration harmonieuse entre les administrateurs et les salariés peut engendrer un surcroît de motivation et d'efficacité.



Recommandation 18. La tenue des comptes annuels par une personne qui dispose des compétences requises et la vérification de ceux-ci par une seconde personne (vérificateur aux comptes ou réviseur d'entreprises) contribuent à renforcer la confiance que les parties prenantes, les autorités subsidiaires et les donateurs doivent avoir dans l'organisation.

Recommandation 19. Le soutien d'experts pour assister le conseil d'administration ou le *management* sur des questions spécifiques permet d'éclairer les discussions et avis en présence. Il permet également de prendre des décisions en tenant compte de la complexité technique, sur la base d'un avis extérieur et indépendant.

Recommandation 20. En fonction de la taille et des besoins de l'organisation, l'organisation de formations pour le personnel, les volontaires, les membres et les administrateurs permet de maintenir à niveau ou d'accroître les compétences des parties prenantes internes.

13

1.5.8. Conflits d'intérêts

Recommandation 21. La mise en place d'une procédure de conflits d'intérêts – qui est obligatoire pour les fondations – peut contribuer à une gestion efficace et transparente de l'organisation. Une telle procédure devrait porter sur tous les conflits d'intérêts potentiels (financiers ou autres).

1.5.9. Publicité

Recommandation 22. L'exercice d'un mandat de président ou d'administrateur ne fait généralement pas l'objet d'une quelconque rétribution financière. Dans le cas contraire, il peut être indiqué que le conseil d'administration précise dans son rapport annuel à l'assemblée générale la politique qui est suivie lorsque des émoluments sont octroyés pour l'exercice d'un mandat d'administrateur ou de président.

Recommandation 23. La communication interne et externe des décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration peut renforcer l'information qui est mise à la disposition des parties prenantes, des autorités subsidiaires et des donateurs et partant, la confiance que ceux-ci accordent à l'organisation. Dans certains cas, cette communication est obligatoire ; dans d'autres, elle peut être réalisée d'initiative, en fonction des situations et/ou de manière individualisée.

1.5.10. Stakeholders

Recommandation 24. La rédaction d'un rapport d'activités et d'un rapport financier contribue à instaurer, maintenir ou renforcer un dialogue et une information adéquate des parties prenantes internes et externes.

Recommandation 25. L'adoption d'une charte régissant les relations avec les parties prenantes externes contribue à créer, conserver ou développer des relations constructives avec elles.



1.6. CONCLUSIONS

23. Depuis le lancement de la consultation publique, plusieurs acteurs du monde associatif belge ont initié un *brainstorming* sur l'importance et les pratiques de la bonne gouvernance dans le secteur non marchand. C'est ainsi que des initiatives sont mises en place actuellement tant dans le monde académique que dans les différents sous-secteurs du monde associatif.

De plus, la Fondation Roi Baudouin a annoncé qu'elle œuvre à l'élaboration d'un code de bonne gouvernance pour le secteur non marchand belge, en collaboration avec différentes organisations représentatives du monde associatif belge.

Excellence for non profit se réjouit que la question de la bonne gouvernance soit plus souvent débattue dans le secteur non marchand belge. En effet, seul un échange d'idées constructif entre les différentes parties concernées – et il y en a des dizaines dans le monde associatif – peut contribuer à l'intégration progressive des pratiques de bonne gouvernance dans les associations.

En publiant ses 25 recommandations, *Excellence for non profit* souhaite offrir aux administrateurs et aux membres des entités non marchandes un instrument susceptible d'amorcer un processus de réflexion sur la structure de leur organisation et la politique qu'elles mènent.

14



HOOFDSTUK 2

BOEKHOUDKUNDIGE EN ADMINISTRATIEVE ASPECTEN VAN BEPAALDE CYCLI IN DE PUBLIEKE EN NON-PROFITSECTOR: INSCHATTING VAN DE RISICO'S

A. Beheersmaatregelen bij subsidies in de Vlaamse administratie

CHAPITRE 2

LES ASPECTS COMPTABLES ET ADMINISTRATIFS DE CYCLES PARTICULIERS DANS LES SECTEURS PUBLIC ET NON MARCHAND : L'EVALUATION DES RISQUES

M. VANDERSMISSEN

Manager-auditor Interne Audit, Vlaamse Administratie





Executive Summary (NL)

Het subsidiemechanisme is één van de belangrijkste instrumenten voor een overheid om haar beleidsdoelstellingen te realiseren. Het is een gedragsbeïnvloedend beleidsinstrument en heeft een grote impact op economie en samenleving.

Voor een overheid is het van uitermate groot belang dat subsidiestromen hun vooropgestelde doel bereiken. De subsidieprocessen dienen daarom duidelijk gesitueerd te worden binnen de beleidscyclus. De risico's op vlak van doelmatigheid op macroniveau van het subsidieproces kunnen generiek beheerd worden via kadering in een uitgewerkt geheel van beheersmaatregelen verbonden aan de beleidscyclus (invalshoek subsidieverlener).

Bij de beleidsvoorbereiding is het van belang dat een grondige identificatie van en dialoog met de belanghebbenden plaatsvindt. Een omvattend systeem van belanghebbendenmanagement dient hiervoor opgezet te worden. Dit moet toelaten dat een duidelijk inzicht verkregen wordt in het beleidsveld, de behoeften en verwachtingen gekend zijn en terugkoppeling gebeurt. Essentieel is het komen tot een meetbaar beleid. Ieder subsidiebeleid dient vertaald te zijn in een strategie en geoperationaliseerd in duidelijke SMART (Specifiek, Meetbaar, Aanvaard, Relevant en realistisch, Tijdsgebonden) gedefinieerde doelstellingen.

Bij de beleidsbepaling en -uitvoering is het van belang dat de doeltreffendheid en doelmatigheid van de administratie maximaal ondersteund wordt. Afgeleid uit de doelstellingen en het inzicht in het beleidsveld (omgevingsanalyse) kunnen de risico's bepaald worden die verbonden zijn aan het realiseren van de beoogde output en *outcome*. Dit geeft verdere input aan het bepalen van de subsidievoorwaarden en de normen voor de administratie. Voor de aansturing en opvolging van de uitvoering dienen de nodige informatiesystemen opgezet te worden en moet coördinatie en overleg met andere actoren (bv. doelgroepen, andere subsidieverstrekkers, enz.) plaatsvinden. Om de conformiteit van de aanwending van de subsidies te toetsen met de subsidievoorwaarden moet de administratie de nodige toezicht- en controlesystemen op te zetten, zowel *ex ante* als *ex post*. Beleidsevaluatie vergt dat de nodige monitoringsystemen uitgewerkt worden die voorzien in inzicht in de mate waarin de doelstellingen van het beleid worden bereikt.

Transparantie en verantwoording zijn essentiële elementen in het beheer van subsidies. Op proces- en taakniveau dienen daarom de nodige beheersmaatregelen uitgebouwd te worden die redelijke zekerheid bieden omtrent de betrouwbaarheid van de financiële en beheersinformatie. Beheersing op macroniveau kan niet zonder betrouwbare onderliggende informatie op microniveau. Wat de financiële interne controle betreft, zijn binnen de Vlaamse overheid door het Strategisch Overlegforum Financiën (SOFI) fiches met betrekking tot de financiële interne controle ontwikkeld. Deze fiches hebben als doel aan de entiteiten van de Vlaamse overheid een kader aan te reiken, opdat zij zelf de interne controle/organisatiebeheersing van hun financieel budgettaire processen adequaat (verder) kunnen organiseren. De fiche 'registratieproces subsidies' omvat de risico's en mogelijke beheersmaatregelen voor dit proces met betrekking tot de controledoelstellingen volledigheid, juistheid, tijdigheid, regelmatigheid, efficiëntie, effectiviteit en autorisatie.



Op basis van een zelfinschatting op impact en probaliteit van de risico's kan iedere entiteit van de Vlaamse overheid haar beheersingskader voor deze materie optimaliseren. De fiches en handreiking financiële interne controle zijn te raadplegen op: <http://www2.vlaanderen.be/internecontrole/instrument.htm>.

Specifieke risico's in de subsidiestromen zijn dubbele subsidiëring en subsidiefraude. De subsidieverlener dient erover te waken dat de begunstigde niet onbedoeld meermaals gesubsidieerd wordt voor eenzelfde activiteit. Het voorkomen van dubbele subsidiëring (meer dan 100 % subsidiëring, overlappende financiering, enz.) vereist in de eerste plaats coördinatie en overleg met andere subsidieverstrekkingen in het beleidsveld en dit op de verscheidene niveaus (federaal, gemeenschap/gewest, provinciaal, lokaal, instellingen). Essentieel daarbij is dat de administratie zicht heeft op de totale inkomsten van de begunstigde en bevoegd is om reële controles uit te voeren. Overleg, gegevensuitwisseling, interne en externe controles zijn ook de uitgangspunten om subsidiefraude te detecteren. Vormen van subsidiefraude zijn subsidieheling, poging tot subsidiebedrog, subsidie-afwending en subsidiebedrog. De rol van de diverse interne en externe controles en audits kunnen op dit vlak ook verder op elkaar worden afgestemd.

18

Executive Summary (FR)

Le mécanisme d'octroi de subventions est un des instruments les plus importants pour un gouvernement dans le cadre de la réalisation de ses objectifs politiques. Il s'agit d'un instrument politique influant sur le comportement et ayant un grand impact sur l'économie et la société.

Il est d'une importance capitale pour un gouvernement que les flux de subventions atteignent le but souhaité. Les processus de demandes de subventions doivent dès lors être localisés clairement au sein du cycle politique générale. Les risques dans le domaine de l'efficacité au niveau « macro » du processus de demande de subventions peuvent être gérés de façon générique via un encadrement dans un ensemble développé de mesures de gestion liées au cycle politique générale (point de vue du pouvoir subsidiant).

Lors de la préparation de la stratégie, il est important qu'une identification approfondie des intéressés et un dialogue avec ceux-ci ait lieu. A cet effet, un système étendu de gestion des intéressés doit être mis en œuvre. Ceci doit permettre d'acquérir une bonne compréhension du champ politique, de connaître les besoins et attentes et de recevoir un *feed-back*. L'essentiel est d'arriver à une politique mesurable. Chaque politique générale des subventions et allocations doit être transposée dans une stratégie et rendue opérationnelle moyennant des objectifs clairs définis selon le système SMART (*Specifiek, Meetbaar, Aanvaard, Relevant en realistisch, Tijdsgebonden*).

Lors de la définition et de l'exécution de la politique générale, il est important que l'efficacité et l'utilité de l'administration soient soutenues au maximum. En partant des objectifs et de la compréhension du champ politique (analyse de l'environnement), il est possible de déterminer les risques liés à la réalisation de l'*output* et des résultats visés. Ceci alimente davantage la détermination des conditions d'attribution des subventions et l'établissement de normes pour l'administration. Pour la manœuvre et le suivi de l'exécution, les systèmes d'information nécessaires doivent être mis en œuvre et une coordination et concertation avec d'autres acteurs (p. ex. groupes-cibles, autres pouvoirs subsidants, etc.) doit avoir lieu. Afin de tester la conformité de l'utilisation des subventions perçues par rapport aux conditions d'attribution des subventions, l'administration doit mettre en œuvre les systèmes de surveillance et de contrôle nécessaires aussi bien *ex ante* qu'*ex post*. Une évaluation de la politique requiert un développement des systèmes de *monitoring* nécessaires qui donnent une compréhension de la mesure dans laquelle les objectifs de la politique générale ont été atteints.

La transparence et la justification sont des éléments essentiels dans la gestion des subventions. Au niveau du processus et de la mission, il faut dès lors développer les mesures de gestion nécessaires qui offrent une certitude raisonnable quant à la fiabilité de la gestion financière et de l'information. Une gestion au niveau « macro » n'est pas possible sans disposer d'informations fiables sous-jacentes au niveau « micro ». En ce qui concerne le contrôle financier interne, le *Strategisch Overlegforum Financiën* (SOFI), forum de concertation stratégique en matière de finances créé au sein du gouvernement flamand, a élaboré des fiches de contrôle financier interne. Ces fiches ont pour but de mettre à la disposition des entités du gouvernement flamand un cadre leur permettant d'organiser ou de développer adéquatement eux-mêmes le contrôle interne ainsi que le contrôle de l'organisation de leurs processus financiers et budgétaires. La fiche « processus d'enregistrement des subventions » comprend les risques et les mesures de gestion possibles pour ce processus pour les objectifs de contrôle exhaustivité, exactitude, exécution à terme, régularité, efficacité, effectivité et autorisation.

Chaque entité du gouvernement flamand peut, sur la base d'une auto-évaluation de l'impact et de la probabilité des risques, optimiser son cadre de contrôle pour cette matière. Les fiches et l'assistance en matière de contrôle interne financier peuvent être consultées sur le site : <http://www2.vlaanderen.be/internecontrole/instrument.htm>.

Les risques spécifiques au niveau des flux de subventions sont la subvention double et la fraude aux subventions. Le pouvoir subsidiant doit veiller à ce que l'organisme bénéficiaire ne soit pas subventionné à plusieurs reprises pour une même activité. La prévention de subventions doubles (subvention excédant les 100 %, financement faisant double emploi, etc.) requiert en premier lieu une coordination et concertation avec d'autres pouvoirs subsidians dans le champ politique générale et ce à divers niveaux (fédéral, communauté/région, provincial, local, établissements). Dans ce contexte, il est fondamental que l'administration ait une vue sur l'ensemble des ressources de l'organisme bénéficiaire et qu'elle soit habilitée à effectuer des contrôles réels. La concertation, l'échange de données et les contrôles internes et externes constituent également un point de départ pour détecter la fraude aux subventions. Des formes de fraude aux subventions sont le recel de subventions, la tentative de dol de subventions, le détournement de subventions et le dol de subventions. Dans ce domaine, il est également possible d'harmoniser davantage le rôle des divers contrôles et audits internes et externes.



CHAPITRE 3

LES ASPECTS COMPTABLES ET ADMINISTRATIFS DE CYCLES PARTICULIERS DANS LES SECTEURS PUBLIC ET NON MARCHAND : L'EVALUATION DES RISQUES

B. Les cycles du fonctionnement interne, du personnel, des recettes, des actifs financiers et des immobilisations

HOOFDSTUK 3

BOEKHOUDKUNDIGE EN ADMINISTRATIEVE ASPECTEN VAN BEPAALDE CYCLI IN DE PUBLIEKE EN NON-PROFITSECTOR: INSCHATTING VAN DE RISICO'S

F. MAILLARD
Réviseur d'entreprises



Executive Summary (FR)

Comme pour toute entreprise, le contrôle interne d'une entité du secteur privé non marchand est basé sur différents cycles. La contribution se concentre sur des cycles spécifiques à ce secteur ; il concerne le secteur non marchand traditionnel (les associations et fondations) mais s'intéresse aussi au secteur de l'économie sociale. La contribution examinera les risques liés aux cycles les plus importants.

Au travers de ces différents cycles, c'est en définitive l'affectation correcte des moyens humains et financiers ainsi que la transparence de l'information financière qui sont visés. Le but social et les conditions de financement (dons et subventions) seront des paramètres importants.

Le premier aspect abordé sera le cycle lié à la structure du fonctionnement interne (le fonctionnement des organes de direction et de gestion, la rotation au sein de ces organes, la nature des intervenants, la séparation des fonctions, l'application des règles internes et externes de référence, les règles comptables d'évaluation).

Le cycle de l'information sera ensuite abordé. C'est un cycle habituellement peu étudié mais qui a son importance quant à la correcte et adéquate information des membres et des tiers. Pour assurer un contrôle interne efficace, la manière de présenter les budgets et les comptes annuels est essentielle, au-delà de l'information strictement légale (les comptes suivant le schéma normalisé, très synthétique et peu parlant).

Le cycle du « personnel » (au sens large et comprenant le personnel détaché) abordera les innombrables statuts existants et leurs contraintes. La cohabitation entre personnel salarié et bénévoles/volontaires est une contrainte supplémentaire pour l'étude des cycles de contrôle interne.

Les cycles des recettes (subventions, recettes sur activités, dons en nature et en numéraire) feront l'objet d'une lecture spécifique.

Le cycle des actifs financiers (placements) sera abordé quant aux problèmes liés aux risques encourus et leur adéquation (cohérence) avec le but social et les attentes des membres et des bailleurs de fonds.

Pour terminer, le cycle des immobilisations sera examiné entre autres sous ses diverses facettes (droit de propriété, évaluation, inventaire, affectation, cohérence avec le but social).

Executive Summary (NL)

Zoals voor elke onderneming is de interne controle van een organisatie uit de private non-profitsector gebaseerd op verschillende cycli. De bijdrage spitst zich toe op de cycli eigen aan deze sector. Het gaat hier niet enkel om de traditionele non-profitsector (verenigingen en stichtingen) maar ook om de sector van de sociale economie. De bijdrage zal de risico's verbonden aan deze belangrijke cycli onderzoeken.

Aan de hand van deze verschillende cycli worden uiteindelijk de correcte aanwending van personeel en financiële middelen, evenals de transparantie van de financiële verslaggeving beoogd. Het maatschappelijk doel en de financieringsvoorwaarden (giften en subsidies) zullen belangrijke parameters zijn.

Eerst zal het aspect van de cyclus die verband houdt met de structuur van de interne werking (werking van de directie- en bestuursorganen, rotatie binnen deze organen, aard van de tussenkomen partijen, functiescheiding, toepassing van de interne en externe verwijzingsregels, boekhoudkundige waarderingsregels) worden behandeld.

Vervolgens zal de informatiecyclus – een doorgaans weinig bestudeerde cyclus die evenwel van belang is voor wat het verstrekken van correcte en passende inlichtingen aan de leden en derden betreft – worden onderzocht. Teneinde een doelmatige interne controle te waarborgen, is de wijze waarop de budgetten en de jaarrekening worden voorgesteld, buiten het kader van de strikt wettelijke informatie (rekeningen opgesteld volgens het standaardschema, zeer synthetisch en weinigzeggend) uiterst belangrijk.

Met betrekking tot de personeelscyclus (“personeel” in de ruime zin met inbegrip van gedetacheerd personeel) zullen de bijzondere aspecten die betrekking hebben op de ontelbare bestaande statuten en hun verplichtingen worden geanalyseerd. De cohabitatie van werknemers en vrijwilligers is een bijkomende verplichting bij het onderzoek van de interne controlecycli.

De ontvangstcycli (subsidies, ontvangsten uit activiteiten, giften in natura en in geld) zullen specifiek worden opgesomd.

Met betrekking tot de cyclus van de financiële activa (beleggingen) zullen de problemen verbonden aan de gelopen risico's en hun afstemming op (samenhang met) het maatschappelijk doel en de verwachtingen van leden en geldschieters, worden onderzocht.

Ten slotte zullen onder meer de diverse kwesties die verband houden met de cyclus van de vaste activa (eigendomsrecht, waardering, inventaris, bestemming, samenhang met het maatschappelijk doel) worden onderzocht.

3.1. INTRODUCTION

24. « La gouvernance concerne le droit de regard sur les organismes par ceux qui les ont missionnés. Le critère essentiel d'une bonne gouvernance est que les mécanismes de fonctionnement de l'institution soient organisés de façon à éviter que les intérêts des mandatés (« agents ») prennent le pas sur ceux de leurs mandants (« principaux »), cela dans un esprit de démocratie ⁽¹⁾. ».

La contribution ci-après présente les aspects comptables et administratifs de cycles particuliers pour le secteur non marchand, ainsi que l'évaluation des risques incidents. Le texte se limitera donc aux particularités liées au secteur non marchand, sans revoir l'ensemble de tous les cycles. Compte tenu de l'évolution structurelle du secteur non marchand, la présente contribution concernera *mutadis mutandis* le secteur non marchand au sens large, à savoir tant le secteur traditionnel (comprenant les associations, fondations et autres structures juridiques ou non) que les secteurs de l'économie sociale (les sociétés coopératives œuvrant dans le non-marchand, les sociétés à finalité sociale et autres). Dans la présente contribution, le vocable « organisation » recouvrira toutes les entités du secteur non marchand, quelle qu'en soit la forme.

25. « La fin justifie les moyens ? » : cette question volontairement provocatrice synthétise un risque latent et fréquemment rencontré dans le secteur non marchand. En effet, sous couvert d'excellentes intentions et par souci d'« efficacité », le risque est grand de ne pas toujours respecter les législations de référence ou les procédures minimales de contrôle interne, bref de prendre des raccourcis parfois saisissants.

On ne pourra négliger l'impact sur le patrimoine et la pérennité de l'organisation que peut avoir une telle manière de fonctionner. L'examen des cycles particuliers et des risques le démontrera.

26. « Evolution d'une organisation et évolution des fondateurs ? » : cette deuxième question fondamentale sera à aborder et répond en partie à la définition reprise en début de cette introduction. En effet, l'évolution de l'environnement (juridique, social, fiscal, sociétal, politique, évolution du but poursuivi) d'une organisation implique son évolution propre. Dans ce cas faut-il que l'organisation évolue (structure, but social, finalité, etc.) en conséquence ou doit-elle disparaître et laisser la place à d'autres ? L'absence de questionnement sur ces points fondamentaux, l'immobilisme d'une organisation ou, pire encore, l'absence d'évolution de la composition de ses organes (le mythe du fondateur, éternel détenteur de la « propriété morale » et du pouvoir) et de son fonctionnement sont des risques supplémentaires pour le patrimoine et la pérennité de l'organisation.

27. Ces quelques questions préalables sont importantes car les réponses permettront de déceler des comportements erronés comme l'adaptation « forcée » des moyens de l'organisation à l'évolution du but social ou *a contrario* l'adaptation forcée du but social aux moyens de l'organisation. Le risque est alors grand d'aboutir à un détournement du but social ou des moyens privés et publics accordés à l'organisation. Le risque est loin d'être théorique et des exemples récents et bien connus tant en Belgique que chez nos voisins en ont démontré la réalité.

⁽¹⁾ Tiré de wikipedia (<http://fr.wikipedia.org>).

28. En principe de départ, on rappellera le principe de séparation adéquate des fonctions, essentiel dans la mise en place du contrôle interne. Au sein de l'organisation, se retrouvent les fonctions opérationnelles (celles qui utilisent les moyens, les biens ou le crédit dont l'organisation dispose : p. ex. un vendeur), les fonctions de protection (celles qui ont la responsabilité des biens matériels de l'organisation : p. ex. le service d'entretien des équipements), les fonctions d'enregistrement (celles qui ont pour mission le constat des opérations réalisées par les fonctions opérationnelles de protection : p. ex. le comptable). Cette dernière fonction ne recouvre pas que l'enregistrement comptable, mais elle s'étend à la préparation des budgets, l'établissement des documents salariaux, la facturation, etc. La séparation adéquate des fonctions implique qu'aucune personne n'exerce une activité ressortant à plus d'une des trois fonctions décrites ci-dessus. On n'imagine pas, par exemple, que le comptable ait la charge de la tenue de la comptabilité et dispose de la signature bancaire sans limite ou contrôle.

29. Ce principe de séparation des fonctions est fondamental même s'il est difficilement applicable dans toutes les organisations, particulièrement celles comptant peu d'intervenants. Ce principe permet d'éviter qu'une même personne soit en charge de la totalité d'une transaction depuis sa naissance jusqu'à son enregistrement comptable. Le risque potentiel d'erreurs ou de fraudes est alors trop élevé. Si par contre plusieurs personnes doivent intervenir aux différents stades d'une transaction, alors l'intervention successive de plusieurs intervenants qui contrôlent obligatoirement ce qui a été fait au stade précédent renforce le contrôle interne et la sécurité des transactions, et donc la sécurité de l'organisation.

3.2. LE CYCLE DU FONCTIONNEMENT GENERAL

30. L'organisation devrait disposer d'un dossier de base, mis à jour en permanence, reprenant les principaux points utiles aux procédures de contrôle interne. On trouvera ci-après une liste exemplative des points à aborder :

1	Synthèse des règles de fonctionnement suivant les statuts	
2		composition des organes statutaires
3		durée des mandats
4	Règlement d'ordre intérieur	
5	Vérification effective des comptes par le conseil d'administration	
6	Organigramme du personnel (avec fonctions et pouvoirs)	
7		descriptifs des fonctions
8		pouvoirs attribués
9	Pouvoirs du directeur	
10		modalité de mise en paiement des frais relatifs au directeur ou aux organes de gestion
11	Manuel de procédure	
12		surveillance et approbation des notes de frais
13		signature et commandes fournisseurs
14		réception fournitures
15		signature bancaire
16		tenue caisse : par qui ?
17		surveillance des opérations de caisse : par qui ?
18		préparation des paiements : par qui ?
19		validation des opérations comptables
20		encodage de la comptabilité
21		règles relatives aux remboursements de frais
22	Règles de fonctionnement par rapport au personnel	
23		existence effective du personnel
24		utilisation suivant les règles prévues
25		règles pour la vérification des présences
26		conformité des salaires et avantages de toute nature par rapport aux contrats
27	Règles de fonctionnement par rapport aux subventions	
28	Bénévoles/volontaires	
29		réglementation particulière
30		procédures en place
31	Contrôle externe des comptes	
32		identification du contrôleur et détermination de la mission
33		durée du mandat
34	Calendrier des activités annuelles	
35		conseils d'entreprise (le cas échéant)
36		conseils de direction/de gestion (le cas échéant)
37		conseils d'administration
38		assemblée générale
39		renouvellement des mandats
40		budget
41		dépôt des comptes annuels

31. Particulièrement dans le secteur non marchand, la structuration de l'organisation est importante pour assurer à la base un fonctionnement et un contrôle interne efficient. Nous parcourons ici les différentes étapes successives de cette structuration. Dans le tableau ci-après, l'assemblée générale sera reprise sous l'abréviation « AG », le conseil d'administration sous « CA » et la direction sous « DIR ».

structuration de l'organisation		initiateur	décideur
1	statuts de base	fondateurs	AG
2	règlement d'ordre intérieur	CA	AG
(sauf autre stipulation des statuts)			
3	composition et pouvoirs du CA	AG	AG
4	composition et pouvoirs de la direction	CA	CA
(sauf autre stipulation des statuts)			
5	détermination des règles d'évaluation (comptabilité)	CA	CA
6	manuel écrit de procédures	DIR/CA	CA
7	organigramme	DIR/CA	DIR/CA
(sauf autre stipulation des statuts)			
mise à jour de la structuration de l'organisation		initiateur	décideur
1	statuts	CA	AG
2	but social	CA	AG
3	règlement d'ordre intérieur	CA	AG
(sauf autre stipulation des statuts)			
4	manuel écrit de procédures	DIR/CA	DIR/CA
5	composition et pouvoirs du CA	AG	AG
6	composition et pouvoirs de la direction	CA	CA
(sauf autre stipulation des statuts)			
7	modification des règles d'évaluation (comptabilité)	CA	CA
8	organigramme	DIR/CA	DIR/CA

32. Ces différentes phases de structuration devront ensuite faire l'objet de mises à jour régulières pour adapter la structure aux besoins de l'organisation et à son environnement.

Il sera important que toute cette structuration soit accompagnée de documents écrits et datés décrivant avec suffisamment de détail les différentes phases pour une application correcte entre autres du règlement d'ordre intérieur, des manuels de procédures, des organigrammes. On ne peut en effet imaginer un organigramme sans qu'il ne soit accompagné d'un descriptif des fonctions : il doit non seulement permettre de mettre en place les différents postes mais sera également déterminant pour définir les pouvoirs attribués aux intervenants et aider à la procédure d'engagement des personnes.

Le manuel de procédures sera un recueil d'instructions décrivant les tâches de chaque individu. Ces instructions recouvriront des éléments comme :

- les attributions et responsabilités de l'individu ;
- son cadre de fonctionnement ;
- l'origine et la destination des documents avec lesquels il travaille.



33. Les statuts sont l'acte fondamental de l'organisation qui règle le fonctionnement de ses principaux aspects, que sont entre autres :

- le but social et l'objet social ;
- la détermination de la composition et du fonctionnement des organes, comme l'assemblée générale et le conseil d'administration ;
- la rotation dans la composition des organes ;
- l'existence d'un règlement d'ordre intérieur ;
- le contrôle externe éventuel.

Tous ces points, ainsi que les statuts dans leur ensemble, nécessitent des mises à jour régulières pour s'adapter soit à l'évolution de la législation de référence (loi sur les associations et fondations, statuts, règlements imposés par un bailleur de fonds, etc.), soit à l'évolution de la taille de l'organisation (p. ex. adaptation des structures), soit à l'évolution de l'environnement (p. ex. adaptation du but social), soit aux *desiderata* (p. ex. changement de philosophie) des membres qui sont les « propriétaires » (moraux si pas financiers) de l'association.

29

34. Voici quelques risques que l'on peut identifier dans ce cycle :

- Il faut noter le risque important d'absence d'adaptation des documents de référence (statuts, règlement d'ordre intérieur, manuels de procédures) et la poursuite des activités avec une adaptation en pratique du fonctionnement (organes, but social, etc.) aux besoins de l'organisation sans que les instances n'aient avalisé ces adaptations en modifiant les statuts et autres documents. La conséquence en sera l'inadéquation du fonctionnement, un risque important de dérive, une responsabilité accrue des dirigeants, un risque avéré de disqualification de la décharge accordée annuellement aux administrateurs.
- Le manque de rotation dans la composition des organes de l'association est bien souvent une résultante soit d'une volonté de garder le pouvoir, soit d'un problème inhérent à l'ensemble du secteur non marchand, c'est-à-dire la difficulté de trouver des remplaçants. Le risque pour ces organes est de finir par s'identifier à l'organisation, de ne plus savoir prendre leurs distances, d'arriver à une confusion de patrimoine. On pourra aussi arriver à un décalage entre l'association et son environnement externe si les organes n'évoluent pas eux-mêmes en conséquence. Un autre risque est que la disparition de personnes influentes et leur non-remplacement entraîne la fin des activités et la disparition de l'association.
- La concentration du pouvoir et l'absence de séparation de fonction restent un souci majeur à éviter par la mise en place d'un organigramme et de fonctions bien distinctes entre fonctions opérationnelle, de protection et d'enregistrement.

3.3. LE CYCLE COMPTABLE

35. Le cycle comptable se présente comme suit :

cycle comptable	
1	confection du budget
2	récolte et tri des documents et opérations à comptabiliser
3	validation des opérations (approbation par l'autorité compétente)
4	imputation des opérations en comptabilité générale
5	imputation des opérations en comptabilité analytique
6	comptabilisation des opérations
7	sortie des synthèses comptables
8	confrontation avec les informations émanant de tiers
9	correction de la comptabilité
10	sortie des synthèses comptables finales
11	comptabilité générale
12	comptabilité analytique
13	rédaction des comptes annuels internes (bilan et compte de résultats)
14	rédaction des comptes annuels sous schéma normalisé BNB avec l'annexe
15	analyse comptes annuels internes/budget
16	rapport d'activités
17	approbation des comptes annuels

Certains points seront revus dans le cycle de l'information.

Le cycle comptable sera bien entendu la suite logique des cycles traditionnels (cycle des achats, cycle des ventes, etc.) qui seront la source des informations nécessaires à la tenue de la comptabilité et à la rédaction des états financiers.

36. Le parcours du cycle comptable laisse apparaître les risques suivants :

- La confection du budget : pour mémoire le budget est non seulement une obligation légale pour les associations, mais c'est également une vue chiffrée du plan d'activité prévu par le conseil d'administration et donc un outil de gestion pour ce dernier et un outil de contrôle pour l'assemblée générale. Le premier risque intervient lors de la date de conception du budget si la conception et l'approbation par l'assemblée sont trop tardives et arrivent à mi-exercice, comme c'est souvent le cas. Le budget perd alors une part significative de son intérêt prévisionnel, l'exercice étant déjà bien entamé. Il y a peu de possibilité de réorientation effective. Le planning d'approbation doit donc être élaboré en conséquence.
- En dehors de la législation comptable, l'organisation devra fréquemment appliquer des règles propres au bailleur de fonds. Deux risques peuvent être identifiés : soit la non-adaptation de la comptabilité aux règles du bailleur de fonds, et en conséquence un risque plus ou moins important selon le risque de perdre la reconnaissance et les subsides, soit la non-adaptation de la comptabilité aux règles légales en faisant primer les règles du bailleur de fonds, et en conséquence un

risque plus ou moins important d'infractions à la loi (non directement sanctionnée suivant la législation comptable actuelle).

- Un autre risque au niveau du budget est la confection sous une présentation différente du compte de résultats issus de la comptabilité générale. Cette manière de faire réduit la possibilité de contrôle et la pertinence de l'analyse entre le budget et sa réalisation.
- La validation des opérations comptables devrait être réalisée par la pose d'une marque apparente sur les documents comptables par la personne qui a le pouvoir de valider les documents. Cette validation entraîne la responsabilité du signataire et doit refléter un contrôle effectif (p. ex. quant à la prestation facturée, la tarification utilisée, etc.). Cette validation ne peut être le fait du comptable, de par le principe de séparation des fonctions.
- L'exhaustivité des données comptables : le risque est lié soit à une organisation insuffisante ou déficiente (cela peut être dû à la diversité des partenaires concernés, leur qualification comptable, l'absence de conscientisation du respect du principe d'exhaustivité et des délais de transmission des informations) soit à une volonté de ne pas faire apparaître toutes les données (compte bancaire non repris, opérations hors comptabilité, etc.). Cette dernière volonté peut être causée par un conflit entre organes ou partenaires au sein de l'organisation, par une volonté de fraude, par le souci d'arriver à un résultat d'exercice déterminé. Ainsi, en vue de satisfaire un bailleur de fonds pour obtenir des fonds, on pratique la surestimation de charges et/ou la sous-estimation de produits pour éviter de dégager un boni d'exercice et dégager une perte, en vue de démontrer le besoin de fonds ; ou bien on pratique la sous-estimation de charges ou la surestimation de produits pour éviter de dégager une perte d'exercice et démontrer ainsi la bonne santé de l'organisation. La conséquence est la production d'états financiers incorrects et la présentation tant en interne qu'en externe d'une situation incorrecte, positivement ou négativement surestimée. Les décisions prises sur la base de cette situation peuvent engendrer un préjudice patrimonial grave ou l'obtention illicite de subventions, avec toutes les conséquences que cela peut avoir pour les organes de l'organisation.
- La législation prévoit la tenue de la comptabilité au jour le jour. Sans pour autant prendre cela au pied de la lettre, il ne faut pas tomber dans le travers inverse où la comptabilité est tenue en une ou deux fois par an. Le risque est alors très grand de perdre des informations essentielles et de ne pas disposer de l'outil de gestion qu'est la comptabilité.



3.4. L'INFORMATION FINANCIERE

37. Ce cycle est généralement peu étudié mais il a son importance quant à l'information correcte et adéquate des membres et des tiers. La manière de présenter les budgets et les comptes annuels, au-delà de l'information strictement légale (les comptes suivant le schéma normalisé, très synthétique mais peu parlant), conditionne l'avis que les membres et les tiers ont de l'association. On rencontre tous types d'informations :

- des schémas extrêmement détaillés où le lecteur est perdu dans l'abondance des données, en définitive peu transparentes ;
- des présentations par secteur analytique où certaines charges sont réparties entre secteurs enlevant toute transparence quant à leur volume global ;
- l'absence de rapport moral écrit permettant de comprendre les activités et leur évolution ; le tableau des données financières en est alors difficilement lisible.

38. Le cycle de l'information se présente comme suit :

cycle de l'information	
1	préparation des comptes annuels par la direction
2	approbation des comptes annuels par le conseil d'administration
3	rapport d'activité
4	le cas échéant, présentation des comptes annuels au conseil d'entreprise
5	approbation des comptes annuels par l'assemblée générale
6	diffusion des comptes annuels vers les tiers
7	publication des comptes annuels (BNB)
8	rédaction des comptes annuels internes (bilan et compte de résultats)

39. Le parcours du cycle comptable laisse apparaître les risques suivants :

- Le non-respect de l'ordre de présentation des comptes. Il y a lieu de respecter l'ordre chronologique des approbations avant de diffuser les comptes vers l'extérieur. En effet seuls les comptes présentés par le conseil d'administration et approuvés par l'assemblée générale ont valeur par rapport aux tiers (bailleurs de fonds inclus). Un risque important est que les comptes anticipativement diffusés soient différents de ceux approuvés par les organes compétents. L'exemple type sera, lors de l'introduction d'une demande de crédit, la transmission au banquier d'un bilan positif alors qu'après délibération de l'assemblée générale, les comptes approuvés seront en déficit ; la décision prise par le banquier risque de ne pas avoir été la bonne et en conséquence il pourrait se retourner contre les organes de l'organisation s'il estime avoir subi un préjudice.
- Au niveau des situations comptables (présentation et approbation des comptes annuels), la législation prévoit un délai maximum de six mois après la clôture de l'exercice. Les statuts peuvent bien entendu prévoir un délai plus court ou simplement appliquer la loi. Deux risques peuvent alors en découler. Si le délai statutaire est très court, le service comptable risque de devoir bâcler son travail pour arriver à terminer les comptes annuels en temps utile (informations incomplètes ou imprécises). Si le délai statutaire est long, l'avantage sera de disposer de toutes les informations comptables utiles mais l'on réduit la pertinence de comptes qui arrivent alors que l'exercice suivant est déjà bien entamé et l'on enlève ou retarde la possibilité de redresser la situation.



- Comptabilité générale et analytique. De ces deux comptabilités sont issues les situations présentées aux organes de l'organisation.

Le risque de désinformation, volontaire ou non, peut provenir de la présentation de comptes détaillés au départ de la comptabilité analytique tout en présentant globalement les comptes uniquement sous le schéma standard dit « BNB ». Une telle manière d'agir ne permet pas de visualiser correctement les comptes dans leur ensemble et entre autres l'ampleur de certaines charges analytiquement réparties ou judicieusement saupoudrées entre secteurs (des honoraires ou des frais de représentation) ; cela enlève à nouveau de la lisibilité aux comptes et altère la prise de décision par les organes de l'association, certaines informations étant dans l'ombre pour le lecteur non averti. On verra par exemple les honoraires de consultants attribués à des administrateurs dispersés dans plusieurs postes analytiques, noyés avec d'autres honoraires, sans vue d'ensemble pour le lecteur.

Un autre exemple courant sera une présentation synthétique et analytique du compte de résultats mais avec des regroupements de charges sous un titre global « main d'œuvre » regroupant les frais de personnel, de consultants et d'intérimaires. A nouveau, le lecteur ne disposera pas de vue d'ensemble des différents types de charges par nature. Ces quelques exemples montrent les conséquences de l'absence d'informations claires et transparentes relatives aux administrateurs ou à l'ampleur du recours à du personnel salarié ou sous d'autres formes. Cela peut engendrer des conflits en cas de découverte ultérieure des informations ou donner lieu à des décisions erronées de la part des organes de l'organisation agissant ainsi dans l'inconnu.

Il conviendra de veiller à ce que la qualité de l'information transmise aux bailleurs de fonds respecte les mêmes garanties de transmission d'informations que celles approuvées par les organes compétents et en phase avec les comptes réels (sans *window dressing excessif*) en cas de transmission sous une forme différente des schémas traditionnels.

3.5. LE PERSONNEL

40. Au sein des organisations, nous verrons souvent coexister des personnes œuvrant sous différents statuts :

- le personnel engagé par l'association avec un contrat d'emploi traditionnel ;
- le personnel mis à disposition de l'organisation par détachement d'une entité publique ou d'une autre organisation ;
- enfin les bénévoles et volontaires, en ce compris les administrateurs non rémunérés.

41. Le cycle du personnel se présente comme suit :

cycle du personnel salarié	
1	choix de la commission paritaire de référence
2	procédure d'engagement
3	statut du personnel
4	différents types de statuts > traitement en conséquence
5	affectation du personnel
6	barèmes des salaires
7	enregistrement des prestations
8	exhaustivité des salaires comptabilisés
9	exhaustivité des compléments salariaux (rémunérations alternatives)
10	cohérence des rémunérations alternatives avec le respect des législations
11	cohérence entre fonction et prestations effectives
12	existence de règlement d'ordre intérieur
13	règlement de travail
14	enregistrement des prestations effectives
15	enregistrement comptable des salaires
16	paiement des salaires
17	autres frais du personnel (notes de frais)
18	existence d'un règlement d'ordre intérieur
19	autorisation d'effectuer des frais
20	vérification des notes de frais
21	enregistrement des frais
autres statuts et leur impact	
1	personnel détaché > détermination de l'organe compétent de direction
2	personnel détaché > contrôle des prestations
3	bénévoles > détermination de l'organe compétent de direction
4	bénévoles > contrôle des prestations

42. Le parcours du cycle du personnel laisse apparaître les risques suivants :

- Le cycle du personnel sera forcément lié à la qualité avec laquelle les statuts, le règlement d'ordre intérieur et les manuels de procédures sont élaborés. Au plus ces derniers seront à jour et précis, au plus le cycle fonctionnera correctement.

- Le choix incorrect de la commission paritaire peut entraîner des conflits et des risques patrimoniaux majeurs par une mauvaise application des barèmes corrects.
- Pour des raisons de diminution des coûts, l'imagination débridée en termes de rémunérations alternatives est également un risque important en cas de non-acceptation par les autorités fiscales et sociales des systèmes mis en place.
- La coexistence de statuts de salariés et de bénévoles/volontaires est une source régulière de conflit.
- L'enregistrement des prestations du personnel doit faire l'objet d'une surveillance particulière.
- Le statut du personnel détaché doit être examiné également quant à la légalité du détachement (législation fiscale et sociale), aux conditions salariales différentes qui pourraient être octroyées à ce personnel (risque de conflit avec le personnel en place), et au pouvoir exercé par l'organisation sur ce personnel (direction effective). Les mesures adéquates doivent être prises préalablement pour se prémunir de tout risque.



3.6. LES RECETTES

3.6.1. Généralités

43. Les cycles des recettes se répartissent entre :

- les recettes sur activités ;
- les subventions (comptabilisation – utilisation – affectation – justification de l'emploi) ;
- les dons en nature et en numéraire (réception – exhaustivité – utilisation).

3.6.2. Les recettes sur activités

44. Le cycle des recettes sur activités se présente comme suit :

1	perception des recettes
2	enregistrement des recettes
3	rapport d'activités

Le risque principal concerne essentiellement l'absence d'exhaustivité des recettes perçues et enregistrées.

3.6.3. Les subventions

45. Le cycle des subventions sur activités se présente comme suit :

1	convention d'octroi
2	le cas échéant, perception des avances sur subvention
3	réalisation des activités
4	rédaction des rapports d'activités
5	rentrée du dossier justificatif
6	perception du subside (ou du solde)

46. Les risques majeurs concernent :

- le non-respect des conditions d'éligibilité qui entraîne la perte total ou partielle de la subvention, comme par exemple :
 - l'absence des pièces justificatives adéquates ;
 - le non-respect du calendrier (date d'éligibilité des pièces, date de réalisation des activités, rentrée tardive du rapport, etc.) prévu dans les termes de référence de la subvention) ;
- l'affectation incorrecte de la subvention (détournement).

3.6.4. Les dons et legs en nature

47. Le cycle des dons et legs en nature se présente comme suit :

1	convention d'octroi
2	vérification des conditions légales d'octroi
3	réalisation du don/legs
4	réception du don/legs

48. Les risques majeurs concernent :

- l'absence d'exhaustivité des dons en nature par détournement (cela sous-entend des instructions claires dans le manuel de procédure à ce propos) ;
- le non-respect des conditions légales d'octroi (voir la loi du 27 juin 1921) ;
- l'absence de document écrit entre donateur et bénéficiaire qui peut entraîner des conflits quant à la propriété des biens reçus et, entre autres, des conflits ultérieurs avec les héritiers du donateur ;
- l'oubli, dans le temps, des conditions d'octroi du don (don sous condition) ce qui aura pour conséquence la restitution du bien dès que les conditions ne sont plus respectées.

3.6.5. Les dons et legs en numéraire (en espèces ou par banque)

49. Les risques majeurs concernent :

- à nouveau, pour les dons en espèces, l'absence d'exhaustivité par détournement (cela sous-entend des instructions claires dans le manuel de procédure à ce propos) ;
- le non-respect des conditions légales d'octroi (voir la loi du 27 juin 1921) ;
- l'absence de document écrit entre donateur et bénéficiaire qui peut entraîner des conflits quant à la propriété des biens reçus et, entre autres, des conflits ultérieurs avec les héritiers du donateur ;
- l'oubli, dans le temps, des conditions d'octroi du don (don sous condition) ce qui aura pour conséquence la restitution du bien dès que les conditions ne sont plus respectées.



3.7. LES ACTIFS FINANCIERS – LES PLACEMENTS

50. Le cycle des actifs financiers (placements) est abordé quant aux problèmes liés aux risques encourus et leur adéquation (cohérence) avec le but social et les attentes des membres et des bailleurs de fonds.

51. Le cycle des placements se présente comme suit :

1	décision de placement
2	choix du placement
3	définition des conditions (sécurité, type, durée)

52. Les risques majeurs concernent :

- le non-respect des valeurs morales de l'organisation et l'inadéquation des placements en conséquence ; le risque porte sur l'image de l'organisation envers les membres et les tiers, et par conséquent altère leur confiance dans l'organisation ;
- le non-respect des conditions de placement sans risque. Au-delà du risque purement financier, le risque porte sur l'image de l'organisation envers les membres, les bailleurs de fonds et autres tiers, et par conséquent altère leur confiance dans l'organisation. Le risque est donc patrimonial à court et à long terme.

38

3.8. LES IMMOBILISATIONS

53. Synthèse du cycle des immobilisations :

1	décision d'acquisition
2	organe compétent
3	procédure d'acquisition par achat
4	le cas échéant, respect des procédures relatives aux appels d'offre
5	mode de financement
6	procédure d'acquisition par donation
7	mode d'acceptation
8	mode de valorisation
9	comptabilisation
10	inventaire annuel
11	avec localisation
12	avec contrôle de l'utilisation dans le cadre de l'organisation
13	procédure de désaffectation
14	conservation
15	destruction
16	procédure de cession des immobilisations
17	par don à une organisation
18	par vente à un tiers
19	par vente à un tiers lié à l'organisation

On pourrait croire que le cycle des immobilisations ne soit pas particulier au secteur non marchand. En fait, il présente des particularités inconnues dans le secteur marchand : elles seront décrites dans l'analyse du cycle.

54. Le parcours de ce cycle montre les risques suivants :

- Les titres de propriété. Une documentation insuffisante sera source de conflit : en effet, dans le secteur non marchand, on rencontre un florilège de situations dont les intervenants ne sont pas toujours au courant, simplement parce que le temps produit ses effets et que les gens ne sont pas éternels.

On retiendra donc l'intérêt d'une documentation précise, complète et à jour avec les titres de propriété ou les conventions :

- facture ;
- acte notarié d'achat ;
- conventions de don ;
- conventions relatives aux biens confiés à l'organisation mais sans que celle-ci en devienne propriétaire ;
- conventions relatives aux biens de l'organisation mais utilisé par d'autres organisations ;
- conventions relative aux biens en quasi-propriété : l'organisation peut en user comme un propriétaire mais sans détenir ce droit complet ;

- conventions de prêt à usage ;
- conventions de commodat.

On retiendra l'impact de ces conventions sur les comptabilisations distinctes et la présentation des comptes annuels en conséquence.

- Au niveau de l'acquisition traditionnelle, la procédure d'appel d'offre devra souvent être respectée si l'organisation est bénéficiaire de subventions. Souvent, par ignorance, par volonté d'efficacité ou par manque de temps, cette étape sera négligée. Le risque est une absence de prise en compte de ces investissements par le bailleur de fonds et donc la perte du subside ; cela signifie aussi une infraction à la loi avec toutes les conséquences que cela peut engendrer.
- L'acquisition par donation souffrira des mêmes risques que la donation en numéraire, à savoir : d'une part le détournement des biens (qui n'arrive pas à l'association), et, d'autre part, le non-respect des conditions de dons (de legs). On se référera au point relatif aux dons et legs à ce propos.
- L'inventaire physique annuel des biens ainsi que leur localisation (attention aux abus de biens sociaux en cas d'utilisation des biens à des fins privées) sera une nécessité, bien que souvent oubliée (la problématique est la même dans le secteur marchand). Cela doit donner lieu à une adaptation des données comptables, le cas échéant.

3.9. CONCLUSION

55. Pour conclure cette contribution, il faut constater, au travers de l'examen des différents cycles particuliers, que le contrôle interne constitue une des pierres angulaires du bon fonctionnement de l'organisation. Pour mémoire, le contrôle est un ensemble de politiques et procédures mises en place dans une organisation afin de raisonnablement assurer :

- le respect de ses statuts et objectifs fondamentaux ;
- la gestion efficiente de ses activités ;
- la rigueur de sa gestion ;
- une information financière fiable au travers de la comptabilité ;
- le respect des législations et règlements en vigueur.

Il est clair que cela passe tout d'abord par la bonne maîtrise de l'organisation et la nécessaire proportionnalité entre les procédures mises en place (leur coût et leur lourdeur) et l'avantage que l'organisation peut en retirer en termes d'efficacité et d'assurance.

56. Pour assurer un contrôle interne efficient, on retiendra entre autres deux principes. Tout d'abord la séparation des fonctions est un principe valable pour toute organisation, quelle que soit sa taille. Ensuite la confiance dans les personnes humaines par définition, a ses limites : si la confiance se mérite et se construit, elle doit aussi pouvoir se vérifier sans que cela ne soit considéré comme une méfiance ou une perte de confiance. Si les procédures de contrôle externe sont des moyens de vérification par excellence, les procédures de contrôle interne sont quant à elle d'excellentes méthodes de prévention, particulièrement pour les personnes vis-à-vis d'elles-mêmes. La vieille expression « L'enfer est pavé de bonnes intentions » est toujours d'actualité.

Si la confiance peut être définie comme une forme sacrée de l'optimisme, elle ne doit aucunement cacher les risques liés à la nature humaine et à ses égarements potentiels mais bien réels ; la confiance ne peut donc être illimitée et non vérifiée.

Soyons néanmoins rassurés : si l'essentiel des organisations actuellement en place n'a pas trop à souffrir des déficiences du contrôle interne, c'est surtout grâce à la qualité des personnes qui gèrent ces organisations. Mais la prudence étant la mère de toutes les vertus, gardons-nous de l'excès de confiance. Et longue vie à nos organisations ; le tissu associatif étant un acteur majeur de notre société actuelle.

Le réviseur d'entreprises, que ce soit dans son rôle de commissaire ou dans le cadre de certifications ponctuelles, est un interlocuteur de référence pour l'organisation. A travers ses travaux de contrôle, et bien que cela ne soit pas sa mission première, il pourra déceler les failles éventuelles du contrôle interne et en aviser en temps utile l'organisation. Nous nous permettons de rappeler le rôle essentiel que les réviseurs d'entreprises ont dans la prévention des fraudes et erreurs en avisant en temps utile les organes compétents de l'organisation.

A l'identique de ce qui se dit en matière de politique routière, la prévention est bien plus efficace que la répression dans la lutte contre les infractions, les erreurs et les comportements indécents. La maîtrise de l'organisation et un bon système de contrôle interne sont les moyens de prévention par excellence.





CHAPITRE 4

LA PROBLEMATIQUE DES VOLONTAIRES : L'EXPERIENCE DE LA CROIX-ROUGE

HOOFDSTUK 4

DE PROBLEMATIEK VAN DE VRIJWILLIGERS: DE ERVARING VAN HET RODE KRUIS

J.-P. BOULANGER

Directeur administratif et financier, Croix-Rouge de Belgique -
Communauté francophone





Executive Summary (FR)

Une étude de cette problématique, terminée en avril 2008 répond à une interpellation en septembre 2006 de l'Institut des Sciences Humaines et Sociales de l'Université de Liège par les responsables de la Croix-Rouge de Belgique - Communauté francophone (CRB-Cfr) qui désiraient approfondir la connaissance des volontaires de leur organisation.

Financé par le Fonds pour la Formation des Etablissements et Services de Santé bicommunautaires, ce projet de recherche vise à répondre à quatre demandes relatives, en grande partie, à l'expérience de volontariat au sein de l'Institution CRB-Cfr : définition des profils types des volontaires CRB-Cfr, exploration de leurs motivations, mise en lumière de leurs représentations à propos de leurs rôles et de l'organisation et, *in fine*, étude des relations s'établissant entre « volontaires » et « permanents » au sein de la CRB-Cfr.

Comme beaucoup d'institutions à vocation sociale ou caritative, la Croix-Rouge est une organisation où se côtoient volontaires et personnel salarié. Les logiques d'action de ceux-ci, la première d'apparence plus civile, la seconde, plus économique, se révèlent en réalité bien plus complexes que ce que le sens commun pourrait nous indiquer. Même s'il est certain que ces deux types d'acteurs se placent dans des registres différents de la participation sociale et que cela entraîne naturellement conflits et différends, il n'est pas possible d'en faire des catégories totalement distinctes et exclusives.

L'objectif de l'enquête fut donc de tenter d'appréhender de la manière la plus pragmatique et fine possible le fonctionnement quotidien de la CRB-Cfr, principalement sous l'angle des parcours de vie et des représentations des acteurs et de l'approche relationnelle entre permanents et volontaires (mais aussi au sein de ces deux groupes d'acteurs sociaux) à l'intérieur de cette organisation.

Les portes d'entrée par lesquelles il a été décidé d'aborder ce terrain ont été construites à mesure d'observations, de lectures, de nombreux entretiens qualitatifs et d'une enquête quantitative importante. Ces points d'attache tangibles suivant lesquels ont été interrogés les acteurs sur leurs expériences, leurs vécus, leurs opinions et leurs éventuelles revendications font référence aux différentes thématiques très prégnantes au sein de la CRB-Cfr : le recrutement, la formation, la communication, la collaboration, les principes Croix-Rouge, etc.

Executive Summary (NL)

Een studie over deze problematiek, beëindigd in april 2008, komt tegemoet aan een vraag die in september 2006 door de verantwoordelijken van het *Croix-Rouge de Belgique - Communauté francophone* (CRB-Cfr) aan het *Institut des Sciences Humaines et Sociales* van de Universiteit van Luik werd voorgelegd met als doel de kennis omtrent de vrijwilligers van hun organisatie uit te diepen.

Dit onderzoeksproject, gefinancierd door het Opleidingsfonds van de bicommunautaire gezondheidsinrichtingen en -diensten, beoogt vier vragen te beantwoorden die grotendeels betrekking hebben op de ervaring van het vrijwilligerswerk binnen de Instelling CRB-Cfr: beschrijving van de modelprofielen van de CRB-Cfr vrijwilligers, verkenning van hun motivaties, belichting van hun vertegenwoordiging omtrent hun rollen en de organisatie en, ten slotte, studie van de betrekkingen tussen “vrijwilligers” en “vaste medewerkers” binnen het CRB-Cfr.

Zoals vele instellingen met sociale of liefdadigheidsdoeleinden is het Rode Kruis een organisatie waar vrijwilligers en werknemers met elkaar omgaan. Hun handelingslogica – de eerste schijnbaar meer van burgerlijke aard en de tweede meer van economische aard – blijkt in werkelijkheid veel complexer dan hetgeen het gezond verstand ons zou kunnen aantonen. Zelfs indien vaststaat dat deze twee soorten actoren zich in verschillende registers van de maatschappelijke participatie plaatsen, hetgeen uiteraard conflicten en geschillen met zich brengt, is het niet mogelijk er totaal aparte en exclusieve categorieën van te maken.

Het onderzoek heeft derhalve getracht zo pragmatisch en scherpzinnig als mogelijk de dagelijkse werking van het CRB-Cfr te vatten, hoofdzakelijk vanuit de invalshoek van de levensloop en de vertegenwoordiging van de actoren, evenals vanuit de relationele benadering tussen vaste medewerkers en vrijwilligers (maar ook binnen deze twee groepen van sociale actoren) binnen deze organisatie.

De invalshoeken gevolgd om deze problematiek aan te snijden werden opgebouwd aan de hand van opmerkingen, lectuur, talrijke kwalitatieve onderhouden en een belangrijk kwantitatief onderzoek. Deze tastbare bakens op basis waarvan de actoren werden ondervraagd over hun ervaringen, hetgeen ze hebben meegemaakt, hun meningen en eventuele eisen, verwijzen naar zeer verschillende prangende thema's binnen het CRB-Cfr: de aanwerving, de vorming, de communicatie, de samenwerking, de principes van het Rode Kruis, enz.



CHAPITRE 5

UN MODELE DE « CHARTE DE BONNE GOUVERNANCE »

HOOFDSTUK 5

EEN MODEL VAN “CHARTER DEUGDELIJK BESTUUR”

P. COMHAIRE
Réviseur d'entreprises





Executive Summary (FR)

L'expression « bonne gouvernance » s'est banalisée en envahissant le monde économique et politique. Dans le monde de l'entreprise, le modèle de gouvernance se fonde essentiellement sur l'objectif de satisfaire les exigences des actionnaires qui visent l'optimisation de la rentabilité financière de leurs investissements (valeur actionnariale).

Dans le secteur public et non marchand, il s'agit de construire un modèle de gouvernance, en tenant compte des intérêts des parties prenantes (*stakeholders*) qui sont, notamment, les bénéficiaires des services, les bailleurs de fonds, les citoyens, les bénévoles, les gestionnaires, les autorités publiques et le personnel (valeur partenariale).

Dans ce cas, la bonne gouvernance se définit comme un mode de gestion qui conduit aux résultats sociaux et économiques attendus par les parties prenantes. Il s'agit d'assurer la réussite de projets qui correspondent tant à des besoins immédiats qu'à un développement durable.

L'objectif d'un modèle de charte est de définir les valeurs fondamentales et les lignes de conduite de la bonne gouvernance, afin de promouvoir une culture de gestion dont la conception doit être partagée par les différentes parties prenantes internes et externes à l'entité.

L'enjeu essentiel est de répondre à l'évolution des aspirations des parties prenantes et des attentes réelles de changement dans les comportements.

Tout modèle de bonne gouvernance doit s'articuler sur une dynamique ternaire de trois valeurs fondamentales : l'efficacité objectivée, l'éthique active et la transparence participative.



Executive Summary (NL)

De ingeburgerde uitdrukking “deugdelijk bestuur” heeft de economische en politieke wereld overspoeld. In het bedrijfsleven is het bestuursmodel hoofdzakelijk gebaseerd op de doelstelling om de eisen van de aandeelhouders, die de optimalisering van de financiële rendabiliteit van hun investeringen beogen, in te willigen (aandeelhouderswaarde).

In de publieke en non-profitsector gaat het erom een bestuursmodel uit te bouwen, rekening houdend met de belangen van de begunstigde partijen, zijnde onder meer dienstenontvangers, geldschietters, burgers, vrijwilligers, managers, de overheid en het personeel (partnershipwaarde).

50

In dit kader wordt deugdelijk bestuur omschreven als een bestuurswijze die leidt tot de door de begunstigde partijen beoogde sociale en economische resultaten. De bedoeling is het welslagen te waarborgen van projecten die zowel beantwoorden aan onmiddellijke behoeften als aan duurzaam ondernemen.

Een model van charter heeft als doelstelling de essentiële waarden en gedragslijnen van deugdelijk bestuur te bepalen teneinde een bestuurscultuur te promoten waarvan het denkbeeld door de verschillende begunstigde partijen binnen en buiten de entiteit dient te worden gedeeld.

De belangrijkste inzet hiervan is het tegemoetkomen aan de ontwikkeling van de doeleinden van de ontvangende partijen en van de reële verwachtingen van wijziging in de houdingen.

Elk model van deugdelijk bestuur dient zich toe te spitsen op een driedelige dynamiek van drie essentiële waarden: de tot uitdrukking gebrachte doelmatigheid, de actieve ethiek en de inspraak bevorderende transparantie.



5.1. D'HAMMOURABI AU TIERS-SECTEUR

5.1.1. Tout commence à Sumer

57. *L'histoire commence à Sumer*, c'est le titre d'un livre, publié en 1957, dans lequel l'historien américain Samuel Noah KRAMER révélait au grand public la civilisation sumérienne, née voici quelque 5.000 ans en Mésopotamie, une région du sud de l'actuel Irak.

« La bonne gouvernance commence à Sumer » c'est le constat de l'historien après le déchiffrement du Code d'HAMMOURABI. Ce code, portant le nom d'un roi de Babylone, date de 1.750 ans avant notre ère et constitue le monument juridique de la première « civilisation comptable et financière ». Il traite, notamment, de la tenue des comptes, de la fixation des prix et des salaires, de la responsabilité professionnelle et, d'une manière générale, des bons exemples à suivre.

Les historiens ont montré que la civilisation sumérienne était à l'origine des premières techniques d'enregistrement comptable et avait développé des outils de gestion et de contrôle ainsi que des techniques financières, dont les principes se retrouvent dans les pratiques modernes. Le professeur J.G. DEGOS a osé écrire que « nous pensons même que la mentalité actuelle des comptables et des réviseurs a été programmée par les Sumériens ».

Cette opinion n'est pas étonnante : pour un grand nombre de personnes peu familières au langage comptable, celui-ci peut s'identifier à l'écriture cunéiforme des scribes qui faisaient partie de l'élite sumérienne. Il s'agit d'un rappel du nécessaire devoir de pédagogie, qui fait indirectement partie de l'empreinte laissée par le roi HAMMOURABI...

5.1.2. La société malade de la gestion

58. Il s'agit du titre d'un livre publié en 2005 par le professeur français Vincent DE GAULEJAC.

Le phénomène de « maladie » se manifeste à deux niveaux, qui interagissent l'un sur l'autre :

- les défaillances dans la gestion de grands groupes privés ou d'entités du secteur public ont entraîné une prise de conscience de l'opinion publique et une intervention du législateur ;
- l'emprise d'une « économie gestionnaire, dans laquelle les considérations comptables et financières l'emportent sur les considérations humaines et sociales ».

Il est inutile de développer le premier niveau qui est trop connu par les scandales et l'affirmation de la gouvernance d'entreprise qu'il a engendrés.

Le second niveau reprend la thèse du professeur DE GAULEJAC qui stigmatise « l'invasion de toutes les sphères de la société par l'idéologie et les pratiques managériales ».

En tant que sociologue, Vincent DE GAULEJAC montre que « derrière les outils, les procédures, les dispositifs d'information et de communication, sont à l'œuvre une certaine vision du monde et un système de croyances ».



Il affirme que « La gestion n'est pas un mal en soi. Il est légitime d'organiser le monde, de rationaliser la production, de se préoccuper de rentabilité ; à condition que ces préoccupations améliorent les relations humaines et la vie sociale. ».

Il conclut qu'il importe de réconcilier la gestion avec la société, l'économique avec le social, la production de richesses avec le bien-être.

Inspiré par ces réflexions, n'est-il pas opportun de se poser la question suivante : dans un monde en quête de sens, l'idéologie gestionnaire, qui se focalise sur la recherche de résultats, doit-elle devenir le mode de gouvernance prioritaire du secteur non marchand ?

5.1.3. Le tiers-secteur et cie

52

59. Le non-marchand, le secteur associatif, les ONG, l'économie sociale et solidaire, s'ils se différencient tant par leur forme juridique que par leurs activités, partagent un ensemble de caractéristiques et de valeurs qui conditionnent leur mode de gouvernance. Ils forment le tiers-secteur, par opposition à deux secteurs bien caractérisés qui sont le secteur public et le secteur marchand.

Il n'est évidemment pas dans l'ambition de cette contribution de faire un exposé sur toutes les caractéristiques du tiers-secteur. L'étude des différents aspects du tiers-secteur s'est fortement développée au cours des dernières années. A titre d'exemple, il importe de citer les recherches du réseau *European Research Network (EMES)* présidé par le professeur J. DEFOURNY, responsable du Centre d'Économie Sociale (CES) de l'Université de Liège.

60. Dans le cadre de la définition d'un modèle de gouvernance, il paraît indispensable de mentionner six caractéristiques essentielles qui contribuent à l'identité du tiers-secteur :

- l'existence d'un projet collectif dans le domaine économique, social, culturel ou politique : c'est la pierre angulaire qui donne un sens ;
- la liberté d'adhésion, soit le libre choix des personnes de se rassembler autour d'un projet ;
- l'absence de but lucratif : ce qui n'implique pas l'interdiction de faire du boni, mais la conservation de celui-ci pour être réinvesti dans le projet ;
- la création d'une plus-value sociétale, qui se traduit par la création de liens sociaux nécessaire à la cohésion sociale ;
- la gestion démocratique, ce qui signifie que la participation aux décisions ne résulte pas de l'apport d'un capital, mais de l'association au projet ;
- l'autonomie de gestion, c'est-à-dire le principe d'indépendance vis-à-vis des pouvoirs publics. Cet aspect peut toutefois être altéré en fonction de l'absence d'une autonomie financière suffisante et des contraintes imposées par les pouvoirs publics.

Ces caractéristiques se retrouvent dans deux définitions de l'économie sociale, citées à titre d'exemple :

- L'une adoptée en 1990 par le Conseil wallon de l'Économie sociale (CWES) : « L'économie sociale se compose d'activités économiques exercées par des sociétés, principalement coopératives, des mutualités et des associations dont l'éthique se traduit par les principes suivants : finalité de service aux membres ou

à la collectivité plutôt que de profit, autonomie de gestion, processus de décision démocratique, primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. ».

- L'autre, formulée en 2001 lors de la 2^e Rencontre internationale sur la globalisation de la solidarité, s'énonce en ces termes : « L'économie sociale et solidaire désigne un ensemble d'initiatives économiques à finalité sociale qui participent à la construction d'une nouvelle façon de vivre et de penser l'économie à travers des dizaines de milliers de projets dans les pays du Nord comme du Sud. Elle place la personne humaine au centre du développement économique et social. La solidarité en économie repose sur un projet tout à la fois économique, politique et social, qui entraîne une nouvelle manière de faire de la politique et d'établir les relations humaines sur la base du consensus et de l'agir citoyen. ».

La différence de logique de fonctionnement avec les entreprises du secteur marchand apparaît clairement. Elle induit que le modèle de bonne gouvernance applicable au tiers-secteur ne peut être un calque de la gouvernance d'entreprise. Ce modèle doit être conçu comme un système intégrant et respectant les spécificités essentielles du non-marchand au sens large ainsi que ses priorités sociétales.

5.2. MODELISATION DE LA BONNE GOUVERNANCE

5.2.1. Un référentiel en chantier

61. L'expression « bonne gouvernance » s'est banalisée en envahissant le mode économique et politique. On est surpris du nombre d'initiatives lancées, tant par des autorités publiques que par le secteur privé, pour concevoir et promouvoir des normes de bonne gouvernance.

Il s'agit d'un vaste mouvement international largement engagé dans les pays développés et enclenché dans d'autres pays avec les recommandations d'organisations internationales telles que les Nations Unies, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque Mondiale, l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), le Conseil de l'Europe et l'Union européenne (UE). On observe ainsi l'émergence de normes et de valeurs universelles qui s'appliquent au-delà des frontières culturelles.

En France, un groupe de travail de l'Académie des sciences et techniques comptables et financières a publié sous le titre *La gouvernance associative* l'identification des principes élémentaires de bonne gouvernance des organismes sans but lucratif ainsi qu'un questionnaire d'auto-évaluation des pratiques en matière de bonne gouvernance.

Si, en Belgique, le secteur marchand a son « Code belge de Gouvernance d'Entreprise » pour les sociétés cotées (Code Lippens) et le « Code Buysse – *Corporate governance*, Recommandations à l'attention des entreprises non cotées en bourse », le tiers-secteur ne dispose pas jusqu'à présent d'un code applicable à toutes les organisations et associations.

Le débat existe ainsi que le démontre, notamment, la consultation publique sur la bonne gouvernance dans le monde associatif, lancée début 2008 par la Fondation *Excellence for non profit* ⁽¹⁾.

En mai 2008, une initiative a été lancée par la Fondation Roi Baudouin en vue d'élaborer un code de bonne gouvernance pour l'ensemble du secteur non marchand. Elle a pour ambition « de stimuler la réflexion et l'action auprès du plus grand nombre et de fournir des outils flexibles pour les organisations, de toutes tailles, qui travaillent dans l'économie sociale ».

62. Selon la Fondation, le code devra pouvoir répondre aux caractéristiques suivantes :

1. un contenu non contraignant qui aide à la réflexion et à l'action ;
2. des principes applicables à toutes les organisations, quelles que soient leur taille, leur mode de financement, etc. ;
3. un code qui s'inspire des bonnes pratiques existantes ;
4. une démarche qui pourra être complétée et approfondie ;
5. un processus porté par des acteurs clés du secteur ;
6. un exercice relayé auprès du plus grand nombre d'acteurs ;
7. l'inscription dans la durée.

La construction d'un référentiel de la gouvernance applicable au secteur non marchand et au monde associatif est donc un vaste chantier auquel cette contribution apporte son modeste apport.

(1) Cf., *supra*, le chapitre 1^{er} du présent ouvrage.



5.2.2. Définir la gouvernance

63. La « bonne gouvernance » est la gestion en « bon père de famille », soit le standard de référence, représentant la gestion par un individu moyennement diligent, raisonnable ou avisé, qui respecte ses obligations. Cette définition de qualité « ménagère » occulte allègrement la complexité et la diversité d'interprétation du concept de gouvernance. En outre, l'utilisation du qualificatif « bonne » ne fait pas l'unanimité, car il y aurait une redondance avec « gouvernance ». Elle se justifie néanmoins par analogie avec le « bon » père de famille, etc.

Une définition plus courte affirme que : « la gouvernance est le système de direction et de contrôle d'une organisation ». Sa simplicité évite toutefois d'intégrer la finalité de la gouvernance.

Selon les auteurs traitant de la gouvernance des entreprises, il s'agirait de « l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire ».

On conviendra avec le professeur B. PIGÉ, auteur du livre *Gouvernance, Contrôle et Audit des Organisations*, que cette définition tend « à restreindre le champ de la gouvernance aux mécanismes permettant de réduire le champ discrétionnaire des dirigeants ».

Selon le professeur B. PIGÉ, « la gouvernance serait l'ensemble des mécanismes qui contribuent à aligner la réalité du fonctionnement d'une organisation (société, association, institution, etc.) sur les objectifs qui lui sont assignés ».

Cette définition peut s'adapter tant aux entreprises du secteur marchand qu'aux associations.

Dans le monde de l'entreprise, le modèle de gouvernance se fonde essentiellement sur l'objectif de satisfaire les exigences des actionnaires qui visent l'optimisation de la rentabilité financière de leurs investissements (valeur actionnariale).

Dans le secteur non marchand, l'approche est par nature différente : il s'agit de construire un modèle de gouvernance, en tenant compte des intérêts des parties prenantes qui sont, notamment, les bénéficiaires des services, les bailleurs de fonds, les citoyens, les bénévoles, les gestionnaires, les autorités publiques et le personnel (valeur partenariale). Dans ce cas, la bonne gouvernance se définit comme un mode de gestion qui conduit aux résultats sociaux et économiques attendus par les parties prenantes. Il s'agit d'assurer la réussite de projets qui correspondent tant à des besoins immédiats qu'à un développement durable. Par ce concept, est abordée la question de l'efficacité, qui fait référence à l'économie de moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs du projet.

5.2.3. Le système de gouvernance

64. La gouvernance ne se résume pas en une énumération de techniques. Elle n'est pas une finalité en soi, mais un moyen.

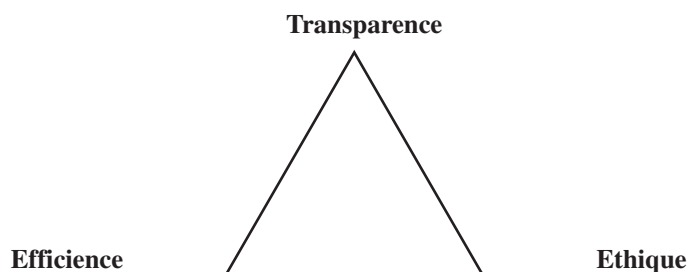
La gouvernance est un système, soit un ensemble cohérent d'éléments en interaction dynamique, organisé en fonction d'un but ou d'un projet. Cette définition, inspirée

de Joël DE ROSNAY, auteur de *Le macroscopie – Vers une vision globale*, insiste sur la finalité du système.

Lorsque qu'on étudie un système à modéliser, la première question à se poser n'est pas « Comment cela fonctionne-t-il? » à l'instar d'un mécanicien, mais se demander « Pour quoi faire? », c'est-à-dire « Pour faire quoi? » (La question du « Pourquoi faire? » relève de la démarche du philosophe qui s'interroge sur la « raison des choses ».).

D'un point de vue macroscopique, tout modèle de bonne gouvernance doit s'articuler sur une dynamique ternaire de trois valeurs fondamentales : l'efficacité objectivée, l'éthique active et la transparence participative.

Ces valeurs constituent le triangle d'or de la gouvernance et se situent sur trois plans différents : l'action, la manière d'être et la communication.



A. L'efficacité objectivée

65. Dans un contexte général de raréfaction des ressources mobilisables, tant publiques que privées, et d'émergence de nouveaux besoins collectifs, la fixation claire des objectifs à atteindre et l'évaluation des résultats, eu égard aux moyens engagés, sont devenues des critères essentiels de bonne gestion.

Il ne s'agit pas seulement de mesurer l'efficacité des politiques menées, quels que soient les moyens engagés, mais de rechercher le meilleur rapport entre les coûts et les services rendus, en respectant les droits fondamentaux de chacun.

B. L'éthique active

66. En gestion publique ou associative, la manière dont les objectifs sont atteints est essentielle, car elle influe sur la préservation de l'intérêt général. Ceci relève d'une conception de l'éthique active, qui ne doit pas apparaître comme un énoncé d'interdictions figées, mais comme une valeur d'équilibre et de régulation des comportements. Il s'agit de privilégier une culture de l'éthique, qui favorise l'auto-régulation. Cette approche est donc par essence positive, car elle ne consiste pas d'abord à « ne pas faire », mais plutôt à intégrer la traduction de valeurs en termes de gestion.

Selon l'OCDE, le respect d'une éthique est une condition préalable implicite pour que l'opinion publique accorde sa confiance à la gestion publique. Il s'agit d'un élément capital de la bonne gouvernance.



L'éthique est un mode de régulation sociale c'est-à-dire un ensemble de mécanismes implicites et explicites visant à baliser les comportements, de façon à assurer le fonctionnement d'une collectivité et à encourager la qualité de la vie en commun.

C. La transparence participative

67. La transparence est une valeur fondamentale parce qu'elle permet le tissage d'un lien de confiance entre les différentes parties prenantes. C'est une manière de « rendre les comptes » qui favorise ainsi l'adhésion au projet.

La transparence participative suppose qu'il existe un droit et des moyens d'information pour un débat démocratique sur la définition du projet et sur la reddition de comptes. Elle justifie l'existence de mécanismes de contrôle externe.

D. La dynamique ternaire

68. La logique ternaire, contrairement à la logique binaire qui est statique, engendre un équilibre évolutif qui reflète mieux la complexité du système de gouvernance. Il existe des interactions régulières entre les valeurs d'efficacité, d'éthique et de transparence.

La recherche de l'efficacité ne peut se faire sans le respect d'une éthique et ses résultats devront faire l'objet d'une reddition dans un esprit de transparence avec un débat démocratique.

Sous réserve d'association contemplative, l'éthique doit être conçue dans le cadre d'un projet à réaliser avec les contraintes d'une gestion efficace des moyens disponibles. Son respect est assuré par la nécessaire transparence.

La transparence n'est pas sans limites, car elle pourrait hypothéquer la valeur d'efficacité et ainsi la finalité de l'association.

Compte tenu des caractéristiques du secteur non marchand, un affaiblissement important d'une des trois valeurs fondamentales mettrait en cause la pérennité de l'entité.

5.3. PRINCIPES ET BONNES PRATIQUES

5.3.1. Généralités

69. Des trois valeurs fondamentales de la gouvernance découlent un ensemble de principes qui doivent inspirer la pratique. L'objectif de ce point ne vise pas l'exhaustivité mais présente des exemples pertinentes de bonne pratique.

5.3.2. L'efficacité objectivée

70. Selon la définition de l'Organisation des Nations Unies (ONU), une des caractéristiques de la bonne gouvernance est l'efficacité, qui signifie que « les institutions produisent des résultats qui satisfont aux besoins tout en faisant le meilleur usage possible des ressources ».

La qualification d'efficacité « objectivée » signifie qu'il s'agit d'un but à atteindre et que sa réalisation peut être observée et mesurée. Il est donc essentiel de réfléchir aux modes de mesurage. Cette question est d'autant plus difficile que les objectifs ne se limitent pas à des éléments quantitatifs, mais débordent largement dans le domaine du qualitatif.

A. Fournir des services efficaces et de bonne qualité

71. L'efficacité correspond au rapport entre les résultats effectifs et les objectifs assignés. Elle est orientée sur la qualité de la prestation fournie.

Ce principe de gouvernance conduit, notamment, à réfléchir sur les attentes et le degré de satisfaction des bénéficiaires ainsi qu'à essayer d'objectiver l'efficacité des services rendus.

Il s'agit toutefois d'éviter une « quantophrénie » qui, sous des prétextes de gestionnaire, tend à traduire tous les comportements humains et les phénomènes sociaux en langage mathématique.

La question de l'évaluation (et donc de la mesure) des éléments qualitatifs de l'action est donc posée avec force au tiers secteur.

B. Passer d'une pratique administrative à une culture de gestion

72. L'objectif est de renforcer la réactivité et la cohérence dans les comportements et les décisions. Dans ce cadre, il est de bonne pratique de prévoir l'élaboration d'un plan d'avenir qui définit le projet en termes d'actions et de ressources, tant humaines que financières, afin de connaître les marges de manœuvre disponibles et décider les choix stratégiques.

Il importe ainsi d'accroître l'indispensable capacité de discerner les enjeux du futur pour piloter le développement de l'association.

C. Disposer d'un système efficace d'informations de gestion

73. En matière de gestion, il s'agit de voir clair rapidement, au-delà des apparences et de regarder loin. C'est la condition nécessaire – mais évidemment non suffisante –



pour permettre de décider à temps des mesures correctrices indispensables à l'intérieur du projet. Si la qualité des outils informatiques disponibles n'est plus un obstacle, il existe des situations où la disponibilité d'un personnel comptable suffisant fait défaut.

Un système efficace doit impliquer les différents acteurs de l'association qui contribuent à la collecte et au traitement des informations. Un des enjeux des responsables des associations est de convaincre de l'absolue nécessité de disposer à temps des moyens de pilotage adéquats.

D. Développer un contrôle interne efficace

74. Le contrôle interne est un pilier essentiel d'une bonne gestion. Il s'intègre à l'organisation existante sans apparaître comme une superposition de services. Il comprend, à titre principal, des procédures de travail qui veillent à sécuriser les opérations dans une optique de prévention et non de répression.

E. Acquérir l'expertise

75. Le développement des champs d'activités ne peut se faire sans l'apprentissage des métiers et la réflexion de l'observateur externe. Veiller à la formation du personnel et faire appel ponctuellement à des experts font partie des réflexes qui contribuent à améliorer l'efficacité.

5.3.3. L'éthique active

76. « L'éthique publique constitue une *condition sine qua non* de la confiance publique, dont elle constitue le fondement et la clé de voûte d'une bonne gouvernance » (Organisation internationale des Institutions supérieures de Contrôle (INTOSAI)).

Elle demande des réflexes positifs, en vue de respecter l'intérêt du projet et ne peut être le prétexte à un manque de dynamisme dans la gestion. C'est la raison de l'utilisation de l'expression « Ethique active ».

A. Equilibrer les pouvoirs

77. La diversité des parties prenantes internes peut soulever des tensions quant à la répartition des pouvoirs au sein de l'organisation et aux critères présidant aux prises de décision.

Il importe qu'un règlement précise les pouvoirs de décisions, ainsi que les responsabilités entre le personnel rémunéré, les bénévoles, les adhérents et les membres. L'équilibre de la représentation de ces parties prenantes au sein des organes et instances doit faire l'objet d'un accord, qui ne met pas en cause l'efficacité du fonctionnement mais respecte le principe de gestion démocratique.

B. Responsabiliser les gestionnaires

78. La bonne gouvernance ne peut se concevoir sans la responsabilisation des gestionnaires. Les valeurs d'efficacité objectivée, d'éthique active et de transparence participative doivent guider leurs comportements.

Cette responsabilisation doit être conçue avec une répartition du pouvoir entre les gestionnaires salariés et les administrateurs bénévoles. Il importe de ne pas submerger des organes comme les conseils d'administration de décisions de gestion quotidienne, ni de déconnecter ces organes des aspects concrets des activités.

C. Gérer les ressources humaines d'une manière transparente

79. Le personnel, tant salarié que bénévole, est le créateur de la valeur ajoutée sociale. Ses valeurs professionnelles, sa compétence, son impartialité, son efficacité et sa courtoisie transparaissent dans la manière dont sont appliquées les bonnes pratiques de la gouvernance.

Celles-ci imposent que soient clairement arrêtées les procédures de recrutement ainsi que la politique en matière de rémunération, d'avantages en nature et de remboursement de frais. L'institution d'une commission *ad hoc* peut être chargée d'une mission.

D. Surveiller les conflits d'intérêts et les incompatibilités

80. La bonne gouvernance donne une grande importance aux problèmes des conflits d'intérêts et des incompatibilités. Il s'agit d'une préoccupation de plus en plus marquée parce que ces problèmes ont un fort impact sur la confiance du public et des conséquences sur l'efficacité de la gestion. Elle impose l'élaboration d'un règlement qui prévoit les procédures en cas de conflit d'intérêts.

E. Prévenir les fraudes

81. Il importe que chaque entité intègre dans son système de contrôle interne un ensemble de procédures opérationnelles qui permettent de réduire à un niveau raisonnable les risques de fraudes et de malversations. Ceci implique, en particulier, de veiller à une répartition des tâches qui favorise l'auto-contrôle entre les services et les personnes. Il peut apparaître nécessaire d'arrêter une procédure de divulgation interne des malversations et des actes fautifs au travail.

5.3.4. La transparence participative

82. La transparence participative est liée à la gestion démocratique qui est une des caractéristiques essentielles contribuant à l'identité du secteur non marchand. La transparence est une des conditions indispensables à l'exercice d'un contrôle démocratique. Elle dissuade les abus d'autorité parce qu'elle rappelle aux gestionnaires qu'ils ont des comptes à rendre.

Les parties prenantes internes – soit les membres, les adhérents, les volontaires et les travailleurs, etc. – doivent être informées pour pouvoir exercer leur capacité de réflexion et d'intervention. L'information fournie doit être objective, complète, pertinente, facile d'accès et aisément compréhensible. Ces qualités constituent des atouts pour animer les assemblées et les réunions de travail.

Les parties prenantes externes, soit les usagers et les pouvoirs publics, constituent également des créanciers d'un droit à l'information.



A. Implanter une culture de reddition de comptes

83. La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen stipulait déjà, en 1789, que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ». L'obligation de « rendre des comptes » signifie le fait d'être comptable d'une action pour autrui en lui faisant rapport. Son amélioration constitue un élément indispensable à la dynamisation de la gestion démocratique. Elle doit se traduire, notamment, par l'établissement d'un rapport annuel traitant non seulement des aspects financiers, mais également d'une évaluation des actions en terme de projet.

Les bonnes pratiques, reconnues au niveau international en matière d'informations économiques et financières, recommandent que les rapports annuels répondent aux critères de qualité suivants :

- la clarté, c'est-à-dire être intelligible par la plupart des utilisateurs qui n'ont pas une connaissance approfondie de la comptabilité ;
- la pertinence, c'est-à-dire qu'il existe un lien logique entre l'information fournie et l'objectif de reddition des comptes ;
- l'opportunité, c'est-à-dire qu'il ne doit pas y avoir un trop grand décalage dans le temps dans la diffusion de l'information ;
- la cohérence dans les méthodes d'évaluation et de présentation ;
- la comparabilité dans le temps et dans l'espace.

B. Exposer clairement les choix politiques, les contraintes et les objectifs budgétaires

84. Les budgets établis sur une base annuelle tendent à occulter les conséquences des décisions d'investissement et de leur financement sur les résultats futurs. Les conséquences mal évaluées d'engagements de dépenses récurrentes sont la source de dérapages financiers.

Les propositions de décisions doivent se fonder sur une vision pluriannuelle qui répond aux préoccupations du développement durable et qui présente clairement les marges de manœuvre disponibles.

Une des spécificités du tiers secteur est la nécessité d'intégrer dans les choix des objectifs qui ne sont pas seulement budgétaires.

C. Développer en permanence des efforts de pédagogie

85. Le débat démocratique ne peut pas être réservé à des élites qui revendiquent la maîtrise du langage de la comptabilité ainsi que des mécanismes complexes des budgets et des techniques financières.

D. Prévoir un bon usage de l'audit

86. La création d'un comité d'audit se révèle une pratique souvent peu onéreuse pour impliquer des administrateurs dans les problèmes liés à l'organisation administrative et comptable ainsi qu'à la présentation des comptes et états financiers.

L'assistance d'un professionnel de la comptabilité peut apporter le complément d'expertise nécessaire.

5.4. CONCLUSION

87. Le débat est ouvert sur la bonne gouvernance dans ce qui est appelé globalement le tiers-secteur, soit le secteur non marchand et le secteur associatif. Ceux-ci présentent des caractéristiques qui les différencient fondamentalement du monde de l'entreprise marchande.

L'économie sociale constitue ainsi une manière originale de penser et de pratiquer l'économie avec une finalité qui n'est pas le profit, mais une plus-value sociale.

Le lien social créé par l'activité ou le projet présente très souvent une valeur supérieure au bien ou au service rendu, sans que cette valeur puisse faire l'objet d'une facturation.

Le tiers-secteur a en fait un rôle important dans la cohésion sociale. Sa diversité tant en ce qui concerne la taille, la nature des activités, les ressources disponibles et les statuts juridiques ne favorise pas une réponse unique au besoin de Code de bonne gouvernance.

L'essai de modélisation d'une charte expose que la gouvernance est un système complexe fondé sur une dynamique ternaire de trois valeurs fondamentales : l'efficacité objectivée, l'éthique active et la transparence participative, qui interagissent dans un équilibre évolutif.

A ces valeurs se raccroche un ensemble de principes et de bonnes pratiques, dont la tenue de l'inventaire justifiera encore de nombreuses recherches. Celles-ci devront être « ouvertes à la diversité des réalités et à la pluralité des solutions, et non en quête de certitudes et de réponses universelles ».

5.5. QUELQUES REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BENOIT, J., « Pédagogie de l'éthique », EMS, 2005.

COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE, *Le contrôle interne dans les Associations Sans But Lucratif*, 2007.

CSMO-ESAC, *La gouvernance démocratique*, 2007.

DE GAULEJAC, V., *La société malade de la gestion*, Seuil, 2005.

DEFOUNY, J. et DEVETERE, P., *L'économie sociale au Nord et au Sud*, De Boeck, 1999.

DEFOURNY, J. et PESTOFF, V., *Images and concepts of the third sector in Europe*, EMES, 2008.

DEGROS, J.G., *Histoire de la comptabilité*, PUF, 1998.

DE ROSNAY, J., *Le macroscopie vers une vision globale*, Seuil, 1975.

EXCELLENCE FOR NON PROFIT, « Consultation publique : La bonne gouvernance dans le monde associatif – Conclusions – Recommandations », 2008.

GERFIP, *Réforme des finances publiques, démocratie et bonne gouvernance*, L.G.D.J., 2004.

KRAMER, S.N., *L'histoire commence à Sumer*, Arthaud, 1957.

L'ACADEMIE DES SCIENCES ET TECHNIQUES COMPTABLES ET FINANCIERES, *La gouvernance associative*, 2005.

MUNOZ, J. RADRIGAN, R. et REGNARD, Y., *La gouvernance des entreprises coopératives*, PUF, 2008.

PIGE, B., *Gouvernance, Contrôle et Audit des Organisations*, Economica, 2008.

VIENTOT, P., *La gouvernance de l'entreprise familiale*, Eyrolles, IFA, 2007.





HOOFDSTUK 6

HET FINANCIËEL BEHEERSINSTRUMENT VAN DE RIJKSDIENST: EEN HEFBOOM VOOR MEER *GOVERNANCE* IN HET KINDERBIJSLAGSTELSEL

CHAPITRE 6

L'OUTIL DE GESTION FINANCIERE DE LA FONCTION PUBLIQUE : UN LEVIER POUR PLUS DE *GOUVERNANCE* DANS LE SYSTEME DES ALLOCATIONS FAMILIALES

J. VERSTRAETEN

Administrateur-generaal, Rijksdienst voor Kinderbijslag voor
Werknemers (RKW)

J. CHRISTIAENS

Bedrijfsrevisor





Executive Summary (NL)

De Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) treedt op als regulator van het kinderbijslagstelsel voor werknemers. Hij definieert en organiseert het beheer en de uitwisseling van de noodzakelijke socio-professionele gegevens voor het dossierbeheer en evalueert de werking van het kinderbijslagstelsel op administratief en financieel vlak.

De RKW heeft in dat kader reeds verschillende initiatieven genomen om de sturing van het stelsel te optimaliseren. Zo heeft de RKW voor alle kinderbijslagfondsen concrete objectieven vooropgesteld voor de dienstverlening aan de gezinnen. Het toezicht op de kwaliteit van het beheer van de fondsen gebeurt volgens een wetenschappelijk onderbouwd doorlichtingsmodel (Dulbea-model) dat het niveau van het beheer jaarlijks toetst aan strikte kwaliteitsnormen. De resultaten van het Dulbea-model zijn daarenboven mee bepalend voor de hoogte van een deel van de aan de fondsen toe te kennen toelage waardoor de werking van fondsen ook via die weg kan worden (bij)gestuurd. Voor de kinderbijslagfondsen werd een nieuw boekhoudplan, conform met de vzw-wetgeving, opgesteld waardoor ze voortaan ook voor de toekomstige verplichtingen verplicht worden de nodige reserves aan te leggen. De Rijksdienst heeft, vanuit een oogpunt van transparantie, de fondsen verplicht hun jaarrekeningen neer te leggen bij de Nationale Bank van België (NBB).

Tegelijk met het boekhoudplan werd een model ontwikkeld voor de jaarlijkse financiële rapportering. Op die wijze beschikt de RKW over gestandaardiseerde financiële gegevens die toelaten een *benchmarking* voor het geheel van het stelsel uit te voeren maar ook de bedrijfseconomische toestand van elk kinderbijslagfonds permanent te monitoren. Daarnaast werden eveneens regels opgesteld voor een rechtmatige en efficiënte aanwending van de beheerskosten. Deze regels hebben onder andere betrekking op de verrekening van kosten tussen verbonden entiteiten voor de kinderbijslagfondsen die deel uitmaken van een administratief dienstencomplex.

Op basis van het boekhoudplan werd een financieel beheersinstrument uitgewerkt, dat de RKW toelaat om zowel de toestand van de fondsen bedrijfseconomisch te analyseren als de financiële controle van de fondsen gericht te sturen op basis van de financiële risico's. Dit instrument bevat alle gegevens over de verstrekte voorschotten, de uitgevoerde betalingen aan kinderbijslag, de onverschuldigd betaalde bijslagen en de gedetailleerde jaarrekening. Bovendien zijn ook de beheersontvangsten en -uitgaven erin opgenomen, in het bijzonder deze die doorgerekend werden door verbonden entiteiten.

Via het financieel beheersinstrument wordt de kwaliteit van de door de fondsen verstrekte financiële gegevens bewaakt via een aantal protocollaire en coherentiecontroles. Het laat evenwel vooral toe de financiële positie van elk kinderbijslagfonds permanent op te volgen. Zo kan de RKW via horizontale of tijdsanalyses en via verticale of structuuranalyses toezicht houden op de aan de fondsen ter beschikking gestelde middelen, de financiële risico's beheersen en de financiële stromen binnen het stelsel op de voet opvolgen. Op basis van een aantal knipperlichten kan de RKW onmiddellijk ingrijpen door de financiering van de fondsen bij te sturen of een herstelplan op te leggen. Op die wijze kan de financiële draagkracht van de kinderbijslagfondsen worden bewaakt en kan de financieringslast voor het globaal financieel beheer van de sociale zekerheid maximaal worden beperkt.



Het financieel beheersinstrument vormt een bijkomende hefboom om meer *governance* in het kinderbijslagstelsel voor werknemers te realiseren. Het toezicht op het financiële beheer van de fondsen wordt op die manier een bedrijfsmatige audit op basis van een inschatting van de gedetecteerde financiële risico's. Dit instrument draagt tevens bij tot een betere beheersing van de financiële stromen in het stelsel en tot een beter zicht op de correcte aanwending van de ter beschikking gestelde middelen. Het kinderbijslagstelsel voor werknemers is dan ook met dit financieel beheersinstrument meer dan ooit een performant, modern en zuinig regime.

68

Executive Summary (FR)

L'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés (ONAFST) intervient en tant que régulateur du régime des allocations familiales pour travailleurs salariés. Il définit et organise la gestion et l'échange des données socioprofessionnelles nécessaires pour la gestion des dossiers et évalue le fonctionnement du régime des allocations familiales sur le plan administratif et financier.

Dans ce cadre, l'ONAFST a déjà pris diverses initiatives en vue d'optimiser la gestion du régime. Ainsi, l'ONAFST a suggéré pour toutes les caisses d'allocations familiales des objectifs concrets pour la prestation de services aux familles. La surveillance de la qualité de la gestion des caisses se réalise selon un modèle de contrôle (modèle Dulbea) scientifiquement étayé, qui contrôle annuellement le niveau de la gestion par rapport à des normes de qualité strictes. Les résultats du modèle Dulbea sont, en outre, également déterminatifs pour la hauteur d'une partie des subsides à accorder aux caisses de sorte que le fonctionnement des caisses puisse également être gouverné (adapté) par ce biais. Un nouveau plan comptable a été établi pour les caisses d'allocations familiales, conformément à la législation sur les ASBL, par lequel elles sont dorénavant également tenues de constituer les réserves nécessaires pour les engagements futurs. D'un point de vue de transparence, l'Office national a imposé aux caisses le dépôt de leurs comptes annuels auprès de la Banque nationale de Belgique (BNB).

Un modèle pour l'information financière annuelle a été développé et ce en même temps que le plan comptable. Ainsi, l'ONAFST dispose de données financières standardisées qui permettent non seulement d'effectuer un *benchmarking* pour l'ensemble du régime mais également de surveiller de façon permanente la situation relative de l'entreprise de chaque caisse d'allocations familiales. En outre, des règles ont été rédigées en vue d'une utilisation légitime et efficace des frais de gestion. Ces règles ont notamment trait au règlement de frais entre entités liées pour les caisses d'allocations familiales faisant partie d'un ensemble de services administratifs.

Un instrument de gestion financière a été développé, sur la base du plan comptable, permettant à l'ONAFST aussi bien d'analyser les caisses selon les principes de l'économie d'entreprise que d'exercer de façon ciblée le contrôle financier des caisses sur la base des risques financiers. Cet instrument contient toutes les données sur les avances fournies, les paiements effectués aux allocations familiales, les allocations payées indûment et les comptes annuels détaillés. En outre, les recettes et dépenses administratives y sont également reprises, en particulier celles qui ont été portées en compte par des entités liées.

L'outil de gestion financière permet de surveiller la qualité des données financières communiquées par les caisses et ce moyennant un nombre de contrôles protocolaires et de cohérence. Cependant, cet instrument permet surtout de suivre en permanence la situation financière de chaque caisse d'allocations familiales. Par le biais d'analyses horizontales ou du temps et d'analyses verticales ou structurelles, l'ONAFST peut ainsi surveiller les moyens mis à la disposition des caisses, maîtriser les risques financiers et suivre de près les flux financiers dans le régime. Sur la base de quelques clignotants, l'ONAFST peut intervenir immédiatement en adaptant le financement des caisses ou en imposant un plan de redressement. De cette façon, les moyens financiers des caisses d'allocations familiales peuvent être contrôlés et le coût du financement pour la gestion financière globale de la sécurité sociale peut être réduit au maximum.

L'instrument de gestion financière constitue un levier supplémentaire pour réaliser plus de gouvernance dans le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés. La surveillance de la gestion financière des caisses constitue ainsi un audit professionnel sur la base d'une estimation des risques financiers détectés. Cet instrument contribue également à une meilleure maîtrise des flux financiers dans le régime, ainsi qu'à une meilleure vue sur l'appropriation correcte des moyens mis à disposition. Le régime des allocations familiales pour travailleurs salariés est dès lors, grâce à cet instrument de gestion financière, plus que jamais un régime performant, moderne et économique.

6.1. INLEIDING

88. Overheden worden in toenemende mate verplicht om verantwoording af te leggen over de aanwending van hun financiële middelen. Subsidiërende en toezichhoudende overheden dragen heden ten dage dan ook de zware last op hun schouders om een kwaliteitscontrole en een financieel toezicht op de betrokken besturen of vzw's uit te oefenen. Het opstellen van een financiële standaardrapportering en de ontwikkeling van een financieel beheersinstrument vormen in elk geval een belangrijke stap in de goede richting.

De laatste jaren hebben overheden belangrijke hervormingen ondergaan met het oog op een betere transparantie en prestatiegericht publiek management. Hierbij wordt de klemtoon gelegd op onder andere aan het bedrijfsleven ontleende managementinstrumenten, verzelfstandiging van organisatieonderdelen en een meer zakelijke, bedrijfsmatige sturing en beheersing van overheidsorganisaties. Hierbij is er ook de tendens om de traditionele cameralistische boekhouding (ook kasboekhouding genoemd) om te vormen naar een vermogensboekhouding (*accrual accounting*). Niet alleen voor overheden maar ook voor non-profitinstellingen zoals vzw's wordt de weg van een vermogensboekhouding ingeslagen. Bovendien dienen overheden en non-profits niet alleen rekenschap af te leggen over het juist besteden van de middelen volgens de toepasselijke regels, maar wordt hen vandaag ook gevraagd wat zij met die middelen hebben bereikt. Deze hervormingen creëren dan ook belangrijke behoeften en gevolgen voor de IT-ondersteuning. Informatica bevindt zich ook in een evoluerende omgeving en via internet en langs elektronische weg wordt mogelijk wat vroeger ondenkbaar was. Vooral de nood aan financiële beleidsinformatie is hierbij het meest acuut.

89. Een eerste mijlpaal die sommige overheden en non-profitinstellingen (bv. RKW) al bereikt hebben is het moderniseren van de boekhoudregels. Het bijgevolg komen tot een standaardboekhoudplan en het opstellen van een financiële standaardrapportering is een eerste stap in de goede richting. Op deze wijze wordt de financiële rapportering gelijkgeschakeld, gemoderniseerd, strevend naar transparantie. Dit verhoogt in belangrijke mate de beheersmogelijkheden van subsidiërende en toezichhoudende overheden ten aanzien van hun besturen en non-profits.

90. Eenmaal het standaardboekhoudplan en de financiële standaardrapportering geïmplementeerd zijn, staan de subsidiërende en toezichhoudende overheden voor een volgende grote uitdaging. Op dat ogenblik ontvangen zij immers een ruim aanbod van financieel-economische gegevens afkomstig van hun agentschappen, besturen of vzw's. Meer en meer gebeurt deze communicatie via elektronische informatiedragers of via internet hetgeen de mogelijkheden tot geautomatiseerde controles en verwerking aanwakkert. Het wordt nu een zeer belangrijke uitdaging voor de subsidiërende en toezichhoudende overheid om een instrument te ontwikkelen dat toelaat om die (financiële) rapportering snel en efficiënt te controleren, te verwerken, te analyseren en zo te komen tot een financieel beheersinstrument. In een volgend stadium dient er een financieel beheersinstrument te worden ontwikkeld dat moet toelaten de interne financiële stromen binnen de satellieten te onderkennen. Bij de uitwerking van het financieel beheersinstrument moeten de diverse wettelijk voorziene en bedrijfsmatige beheersmogelijkheden worden gerespecteerd.

6.2. DE RIJKSDIENST ALS REGULATOR VAN HET STELSEL

91. De Rijksdienst voor Kinderbijslag voor Werknemers (RKW) treedt op als regulator van het kinderbijslagstelsel voor werknemers, waar een twintigtal vrije kinderbijslagfondsen (KBF) – allen vzw – deel van uitmaken.

De Rijksdienst fungeert zelf ook als kinderbijslagfonds voor specifieke doelgroepen (gewaarborgde gezinsbijslag, werkgevers aangesloten bij de Rijksdienst, residuaire rechten, enz.). Daarnaast betaalt de RKW ook voor de gezinnen van actieve of gewezen ambtenaren of van personeelsleden van overheidsdiensten die de betaling van de gezinsbijslagen toevertrouwd hebben aan de Rijksdienst.

De onderstaande tabel bevat enkele relevante cijfers:

	RKW + Vrije KBF Cijfers 2007
Verschuldigde bijslag (in EUR)	3.863.664.738,55
Aantal bijslagtrekkende gezinnen	1.097.711,00
Aantal rechtgevende kinderen	1.906.500,00

Als regulator definieert en organiseert de Rijksdienst het beheer en de uitwisseling van de noodzakelijke socio-professionele gegevens voor het dossierbeheer en evalueert de werking van het kinderbijslagstelsel op kwalitatief en financieel vlak. Reeds lang voor de principes van deugdelijk bestuur ook in de publieke sector werden ingevoerd, had de Rijksdienst als doelstelling zijn **opdracht van organisator** (regulator) van de sector gezinsbijslag op **efficiënte en kwaliteitsvolle wijze** in te vullen, vanuit de permanente zorg om alle gezinnen, en in het bijzonder de gezinnen die zich in een preciaire situatie bevinden, een kwaliteitsdienstverlening te bieden die beantwoordt aan hun behoeften en verwachtingen.

De RKW heeft in dat kader reeds verschillende initiatieven genomen om de sturing van het stelsel te optimaliseren. Zo heeft de RKW voor alle kinderbijslagfondsen concrete objectieven vooropgesteld voor de dienstverlening aan de gezinnen. Het toezicht op de kwaliteit van het beheer van de fondsen gebeurt vanaf 1999 volgens een wetenschappelijk onderbouwd doorlichtingsmodel (Dulbea-model) dat het niveau van het beheer jaarlijks toetst aan strikte kwaliteitsnormen. De resultaten van het Dulbea-model zijn daarenboven mee bepalend voor de hoogte van een deel van de aan de fondsen toe te kennen toelage waardoor de werking van fondsen ook via die weg kan worden (bij)gestuurd.

Daarnaast werd vanaf 1999 ook het betoelagingsstelsel voor de kinderbijslagfondsen geoptimaliseerd. De kinderbijslagfondsen moeten sindsdien alle kosten verbonden aan de uitvoering van hun wettelijke statutaire opdracht financieren met de middelen die binnen een **gesloten** enveloppe ter beschikking worden gesteld. Deze middelen worden bepaald op basis van objectieve parameters afgestemd op de werklast verbonden aan het dossierbeheer. Daarnaast wordt een **stijgend** deel van deze middelen toegekend in functie van de kwaliteit van het beheer van de kinderbijslagfondsen. Met het nieuwe betoelagingsstelsel werd een grotere financiële verantwoordelijkheid toegekend aan de kinderbijslagfondsen.

De kinderbijslagfondsen mogen de overschotten behouden die ze creëren door een goed beheer en op die manier reserves opbouwen. Bij tekorten daarentegen moeten



de fondsen putten uit hun reserves of een aanvullende toelage vragen aan de bij hen aangesloten werkgevers.

De Rijksdienst oefent controle uit op het beheer van de kinderbijslagfondsen, zowel van het gebruik van de middelen die hen ter beschikking worden gesteld, als van de kwaliteit van hun dienstverlening aan de gezinnen.

6.3. HET FINANCIEEL BEHEERSINSTRUMENT TER VERSTERKING VAN DE ROL ALS REGULATOR

6.3.1. Nood aan versterkt toezicht

92. Het financieel beheersinstrument kadert in de versterking van de rol van de Rijksdienst als regulator, om op die manier de doeltreffendheid van het stelsel te verhogen. Van de overheid wordt verwacht dat deze het publieke belang bewaakt in sectoren waar **marktwerking** is ingevoerd. Progressief sinds 1999 verkregen de kinderbijslagfondsen meer autonomie, waardoor er nood was aan een versterkt toezicht.

Inzake het toezicht op de kwaliteit van het dossierbeheer van de kinderbijslagfondsen beschikte de Rijksdienst reeds over een wetenschappelijk onderbouwd doorlichtingsmodel “Dulbea”. Met het financieel beheersinstrument wordt beoogd ook het financieel beheer op een even doeltreffende manier door te lichten, zodat de Rijksdienst zijn regulerende rol op een performante manier op de totale werking van de kinderbijslagfondsen kan toepassen.

6.3.2. Optimalisering van de financiële rapportering

93. Als regulator van het stelsel van de kinderbijslag heeft de Rijksdienst een belangrijke rol als de bewaker van de geldstromen en van de besteding ervan. Daarom werd voor de kinderbijslagfondsen **vanaf 2005** een nieuw boekhoudplan opgesteld met een bijhorende financiële standaardrapportering.

A. Doelstellingen van de nieuwe financiële rapportering

94. De nieuwe financiële rapportering zorgt voor volgende doelstellingen

a. Transparantie

Deze nieuwe financiële rapportering moest vooreerst zorgen voor de nodige **transparantie** in de **gehele financiële verwerking** van de kinderbijslagfondsen. Vermits een aantal kinderbijslagfondsen verweven zitten in een administratief complex, moest de financiële rapportering tevens een inzicht bieden in de relatie tussen die fondsen en het complex en moest de structuur van de verdeling van de gemeenschappelijke kosten tot uiting komen.

b. Benchmarking

Vervolgens moest de uniforme rapportering een optimale **onderlinge vergelijking** (benchmarking) van de fondsen toelaten. Daar waar nodig werd de financiële rapportering genormaliseerd en de kwaliteit ervan verbeterd.

c. Aggregatie

Ten slotte diende de financiële rapportering een vlotte aggregatie van het hele stelsel en een geïntegreerde verwerking in de Rijksdienst toe te laten, gelet op het feit dat de kinderbijslagfondsen als medewerkende instellingen optreden als zelfstandige actoren van de non-profitsector.

B. Een nieuw boekhoudplan conform met de vzw-wetgeving

95. Bij de opmaak van het nieuwe boekhoudplan was de Rijksdienst zich ook bewust van de **impact van de nieuwe vzw-wet** die aan de vzw's meer gedetailleerde verplichtingen oplegt voor het voeren van hun boekhouding en voor het opmaken en openbaar maken van hun jaarrekening. Daarom werd van in het begin equivalentie nagestreefd met de nieuwe boekhoudkundige verplichtingen die aan vzw's opgelegd worden. Zodoende wordt de kinderbijslagsector niet geconfronteerd met de gelijkwaardigheidsproblematiek die zich in andere sectoren stelt omdat door de voorgedijoverheid (afwijkende) boekhoudkundige verplichtingen werden opgelegd. De kinderbijslagfondsen pasten reeds vanaf 1 januari 2005 – **een jaar vroeger** dan wettelijk voorzien – de nieuwe boekhoudkundige verplichting van de vzw-wet toe. Door deze overeenstemming met de vzw-wetgeving, worden de kinderbijslagfondsen voortaan ook verplicht om voor de toekomstige verplichtingen de nodige reserves aan te leggen.

Met het nieuwe boekhoudplan werden de kinderbijslagfondsen, vanuit een oogpunt van transparantie, ook verplicht hun jaarrekening neer te leggen bij de Balanscentrale van de Nationale Bank van België. Hierdoor wordt de financiële informatie van het geheel van de kinderbijslagfondsen ter beschikking gesteld van het publiek, waardoor deze sector ook vergeleken kan worden met andere sectoren. Ook dit gebeurde vanaf de jaarrekening van 2005, hetzij een jaar vroeger dan wettelijk voorzien.

Tegelijk met het boekhoudplan werd een model ontwikkeld voor de jaarlijkse financiële rapportering. Op die wijze beschikt de RKW over gestandaardiseerde financiële gegevens die toelaten een benchmarking voor het geheel van het stelsel uit te voeren maar ook de bedrijfseconomische toestand van elk kinderbijslagfonds permanent te monitoren.

C. Regels voor een rechtmatige en efficiënte aanwending van de beheerskosten

96. Daarnaast werden eveneens regels opgesteld voor een rechtmatige en efficiënte aanwending van de beheerskosten. Het feit dat een gesloten enveloppe wordt toegekend belet niet dat de kinderbijslagfondsen regels moeten naleven voor de administratiekosten die ze aangaan. Deze regels werden samen met het nieuwe boekhoudplan ingevoerd.

De aangerekende administratiekosten moeten met de werkelijkheid overeenstemmen en een band vertonen met de activiteit van het kinderbijslagfonds, zijnde de uitbetaling van kinderbijslag.

Wat de verrekening betreft van kosten tussen verbonden entiteiten voor de kinderbijslagfondsen die deel uitmaken van een administratief dienstencomplex werd specifiek een aantal principes opgesteld.

a. Afzonderlijke boeking

Vooreerst moeten de gemeenschappelijke kosten uit oogpunt van identificatie afzonderlijk in de boekhouding opgenomen worden (vlugge detectie van een verhoogd risico).

b. Type verdeelsleutels

Vervolgens gelden voor de verdeling van de gemeenschappelijke kosten type verdeelsleutels die moeten garanderen dat in alle kinderbijslagfondsen dezelfde objectieve principes inzake verdeling van de kosten worden toegepast.

c. Documentatieplicht

De kinderbijslagfondsen moeten er ten slotte op toezien dat de documentatieplicht wordt gerespecteerd teneinde de realiteit van de doorgerekende gemeenschappelijke kosten te kunnen nagaan.

D. Doelstellingen van het financieel beheersinstrument

97. Dankzij dit beheersinstrument beschikt de RKW over de mogelijkheid om de volgende functies te implementeren.

a. Analyseren (benchmarking)

Vooreerst worden de nodige horizontale analyses (tijdsanalyses) en verticale analyses (structuuranalyses) van de financiële gegevens uitgevoerd en worden beleidsratio's ontwikkeld.

b. Monitoren

Het beheersinstrument moet toelaten de financiële stromen continu te bewaken om de risico's maximaal te beheeren en desgevallend onmiddellijk te kunnen bijsturen. Op basis van een aantal knipperlichten moet de RKW onmiddellijk kunnen ingrijpen door de financiering van de fondsen aan te passen of een herstelplan op te leggen. Op die wijze kan de financiële draagkracht van de kinderbijslagfondsen worden bewaakt en versterkt en kan de financieringslast voor het globaal financieel beheer van de sociale zekerheid maximaal worden beperkt.

Concreet werden een aantal knipperlichten in het financieel beheersinstrument geïntegreerd om onder andere de aan de kinderbijslagfondsen verleende voorschotten zo goed mogelijk af te stemmen op de werkelijk uitbetaalde kinderbijslagen, de onverschuldigd uitbetaalde kinderbijslagen te beheersen en de rechtmatige aanwending van de toelage voor administratiekosten op te volgen inzonderheid voor kinderbijslagfondsen die deel uitmaken van een administratief complex.

- De maandelijkse voorschotten verleend aan de kinderbijslagfondsen

Elke maand stort de Rijksdienst bij wijze van voorschot zo'n 280.000.000 EUR aan de kinderbijslagfondsen om de betaling van de kinderbijslagen en de daarmee gepaard gaande administratieve lasten te financieren. Alvorens deze storting uit te voeren, evalueert de Rijksdienst de werkelijke behoeften op basis van de historische gegevens omtrent de betalingen aan kinderbijslagen, de beschikbare saldi op de financiële rekeningen en de evolutie van het aantal door de kinderbijslagfondsen bediende gezinnen. Het financieel beheersinstrument moet toelaten om reeds bij de storting van de voorschotten de financieringslast voor het globaal financieel beheer van de sociale zekerheid te beperken.

- De onverschuldigde betalingen en de kredietopeningen voor de dekking van de debiteuren

In het kader van de responsabilisering moeten de kinderbijslagfondsen hun onverschuldigde betalingen zelf financieren. Indien dit niet mogelijk is kunnen zij bij de Rijksdienst een kredietopening vragen ten laste van het globaal financieel beheer van de sociale zekerheid.



Indien de onverschuldigd uitbetaalde kinderbijslag oninvorderbaar blijkt moet deze op de eigen reserves van de kinderbijslagfondsen worden aangerekend. Daarom heeft de Rijksdienst grote aandacht voor de opvolging, beheersing en het dubieuze karakter van de debiteuren van ten onrechte uitgekeerde bijslag en hun financiering met eigen middelen. Zodoende dient elk kwartaal voorzien te worden in een sluitende monitoring van de onverschuldigde betalingen, de evolutie van de reserves en van deze kredietopeningen.

- De gemeenschappelijke kosten

Via het financieel beheersinstrument moet de problematiek van de gemeenschappelijke kosten opgevolgd kunnen worden. Na een eerste analyse van de beheerskosten – onderzoek van het aandeel van de diverse rubrieken en subrubrieken van de kosten (bv. gebouwkosten, informaticakosten, personeelskosten) in de totale kosten – wordt tegelijk onderzocht welk deel van deze kostenrubrieken gemeenschappelijke kosten uitmaken. Daarna worden een aantal performantieratio's berekend. De verschillende soorten kosten worden genormeerd in functie van het aantal rechthebbenden, het aantal personeelsleden of een andere relevante performantiemaatstaf.

77

In functie van een benchmarking (vergelijking met de andere kinderbijslagfondsen) van de bovenstaande ratio's en indicatoren worden de gemeenschappelijke kosten geselecteerd die nagezien zullen worden tijdens de financiële controle in de zetel van de kinderbijslagfondsen

c. Controleren

Het financieel beheersinstrument moet toelaten de financiële risico's inzake de financiering en de aanrekening van de (onverschuldigd) betaalde kinderbijslagen en inzake de effectieve en efficiënte aanwending van de verleende toelagen in kaart te brengen en in te schatten. Rekening houdend met deze analyse en de inschatting van de financiële risico's binnen het stelsel zal de Rijksdienst de controles in de zetel van de kinderbijslagfondsen gericht kunnen uitvoeren.

d. Aggregatie

Het aggregeren van de financiële gegevens van het ganse kinderbijslagstelsel moet toelaten op een gefundeerde wijze normen te bepalen op het vlak van zowel de kinderbijslagverrichtingen als van de door de kinderbijslagfondsen aangegane administratiekosten. Daarnaast kan op basis van een aantal bedrijfsmatige ratio's inzake onder andere de liquiditeit, de solvabiliteit en de rendabiliteit een benchmarking worden uitgevoerd voor alle uitbetalingsinstellingen van het stelsel.

E. Uitwerking van een financieel beheersinstrument

98. Op basis van het boekhoudplan werd een financieel beheersinstrument uitgewerkt, dat de RKW toelaat om zowel de toestand van de fondsen bedrijfseconomisch te analyseren als de financiële controle van de fondsen gericht te sturen op basis van de financiële risico's.

Dit instrument bevat alle gegevens over de verstrekte voorschotten, de uitgevoerde betalingen aan kinderbijslag, de onverschuldigd betaalde bijslagen en de gedetailleerde jaarrekening. Bovendien zijn ook de beheersontvangsten en -uitgaven erin opgenomen, in het bijzonder deze die doorgerekend werden door verbonden entiteiten.

De onderstaande tabel bevat enkele relevante cijfers:

	Vrije KBF Cijfers 2007 (in EUR)
Toelage kinderbijslagfondsen	84.347.682,93
Administratiekosten kinderbijslagfondsen	82.812.485,95
Door de Rijksdienst terugbetaalde kosten	156.811,64
Debiteuren van ten onrechte uitgekeerde bijslag - saldo per 31-12-2007	12.440.772,31
Reservefonds - saldo per 31-12-2007	13.089.210,29
Administratieve reserve - saldo per 31-12-2007	39.939.786,47

Voor de implementatie van het financieel beheersinstrument werd gekozen voor een software "Rapportering & Business Intelligence" (IBM Cognos Planning & BI).

Het betreft een oplossing waarbij op basis van een centrale database (*datacube*) rapporten worden gegenereerd, controles worden uitgevoerd en ratio's worden berekend.

Om te kunnen starten met het beheersinstrument werd een eerste voorlopige risico-inschatting uitgevoerd. Deze eerste inschatting dient *knowledge based* aangepast te worden, rekening houdend met de *common practice* van de specifieke kinderbijslagsector.

6.4. DE OPBOUW VAN HET FINANCIËEL BEHEERSINSTRUMENT

6.4.1. Algemeen

99. Het ontworpen financieel beheersinstrument is geen doelstelling op zich, maar vormt een middel om het deugdelijk bestuur van de RKW te ondersteunen.

Recent kreeg men te maken met de boekhoudhervorming van de kinderbijslagfondsen aansluitend bij het vzw boekhoudrecht en met het oog op betere transparantie en convergente informatie, met de informatisering van de bijbehorende financiële rapportering. Overheden, in het bijzonder regulerende instellingen zoals de RKW, worden tegelijk veelvuldig geconfronteerd met aandacht voor *governance* ten aanzien van de door hen gecontroleerde uitbetalingsinstellingen. Het lag nogal voor de hand dat deze ingrediënten zeer geschikt zijn de daarmee samenhangende gegevens te gaan valoriseren in een geautomatiseerd financieel beheersinstrument.

6.4.2. Controles

A. Protocollair nazicht

100. Een eerste onderdeel van het financieel beheersinstrument laat een toezichthoudende overheid in eerste instantie toe om de kwaliteit van de financiële gegevens van de betrokken besturen of non-profits systematisch te toetsen. In eerste instantie wordt nagegaan of de rapportering voldoet aan de vormvereisten, leesbaar is, enz. wat men een protocollair nazicht zou kunnen noemen.

Betreffende dit protocollair nazicht kunnen volgende fictieve voorbeelden worden aangehaald.

- De vervaldag waarop voorschot 1 moet worden betaald, blijkt een bankvakantiedag te zijn. Het ligt voor de hand dat dit niet kan overeenstemmen met de werkelijkheid en dient te worden rechtgezet.
- Het bedrag aan Uitgiftekosten blijkt niet ingevuld te zijn. Ook hier vertoont de maandelijkse aanvraag hoogstwaarschijnlijk een leemte.
- Het 'Te financieren saldo' is niet afgerond in euro. Het betreft een vormgebrek dat wordt vastgesteld.
- Enz.

B. Coherentiecontroles

101. Na het toezenden van de financiële rapporten kunnen de coherentiecontroles worden uitgevoerd. De uitvoering van deze controles verhoogt de betrouwbaarheid van de cijfers die zijn opgenomen in de financiële staten. Pas na het doorlopen van de controlematige procedures kan men het beleidsmatige luik van het financiële beheersinstrument opstarten.

De coherentiecontroles kunnen als volgt worden ingedeeld:

- 1) tekencontroles;
- 2) rekenkundige controles;

- 3) logische controles;
- 4) aansluitingscontroles;
- 5) verbandscontroles; en
- 6) waarschijnlijkheidscontroles.

De controles worden voorgesteld onder de vorm van vergelijkingen en ongelijkheden.

Naast deze coherentietesten van de rapportering op zich heeft de subsidiërende en toezichhoudende overheid uiteraard de mogelijkheid om bepaalde financiële gegevens aan te sluiten met gegevens waarover de toezichhoudende overheid reeds zelf beschikt.

102. Op het vlak van de coherentiecontroles worden hierna enkele fictieve voorbeelden aangehaald.

- Een voorbeeld van een **tekencontrole** is dat de ‘Nog te ontvangen’ voorschotten positief moeten uitgedrukt zijn. Is dit bedrag toch vergezeld van een minteken, dan wijst dit op een anomalie die kan te maken hebben met een vergissing in de administratie. Het kan ook gaan om een vergetelheid of zelfs wijzen op een foutieve IT-verwerking. In elk geval dient het bedrag vergezeld te zijn van het juiste teken.
- Een voorbeeld van een **rekenkundige controle** is: “Totaal van de voorschotten op de eerste financiële rekening is niet gelijk aan de som van de ontvangen en teruggestorte voorschotten per dag op de eerste financiële rekening”.

Een rekenkundige controle betreft het nagaan van de juiste rekenkundige bewerking. In vele gevallen gaat het om optellingen die correct moeten gebeuren en correct dienen te worden voorgesteld. Men zou kunnen stellen dat de rekenkundige juistheid toch gegarandeerd wordt door de IT-ondersteuning. Zelfs in een geautomatiseerde omgeving blijken er in de werkelijkheid echter rekenkundige fouten te kunnen voorkomen, zoals bijvoorbeeld:

- bepaalde bedragen worden overschreven zonder dat hun impact verder wordt herberekend;
 - bepaalde bedragen kunnen alfanumeriek worden ingegeven, maar worden niet rekenkundig verwerkt;
 - sommige bedragen bevatten teveel *digits* waar dit ‘teveel’ wegvalt in de berekening;
 - software houdt verkeerdelijk rekening met cijfers na de komma.
- **Logische controles** hebben minder te maken met bedragen zelf, maar eerder met zaken die niet tegelijkertijd kunnen voorkomen of die net wel tegelijkertijd moeten voorkomen, zoals bijvoorbeeld: er is een tweede datum van voorschotten ingevuld, maar het ‘Uit te betalen bedrag’ op de tweede datum is niet ingevuld.

Een andere vorm van logische controle is het niet nul kunnen zijn van bepaalde rubrieken, bijvoorbeeld: ‘Nog te betalen’ bijslagen en ‘Uitgiftekosten’ is gelijk aan 0.

Of bepaalde bedragen die kleiner moeten zijn dan andere, bijvoorbeeld: ‘Totaal uitgiftekosten’ van de tweede financiële rekening is groter dan totaal ‘Gezinsbijslagen’ van de tweede financiële rekening.

- **Aansluitingscontroles** hebben betrekking op het gelijk zijn van bepaalde gegevens voorkomend op een bepaalde plaats in een aangifte waarnaar ook elders wordt verwezen.

- Wanneer bepaalde gerapporteerde gegevens via een andere weg kunnen worden benaderd, ligt het voor de hand dat beide bronnen kunnen worden gereconcilieerd, wat dan **verbandcontroles** zijn, zoals bijvoorbeeld: het eindsaldo op de laatste dag van de maand waarop het financieringsplan betrekking heeft, kan niet gereconcilieerd worden met het eindsaldo op de eerste dag van de maand waarop het financieringsplan betrekking heeft en de verrichtingen van die maand.
- **Waarschijnlijkheidscontroles** hebben te maken met een oordeel over de plausibiliteit van bepaalde gegevens in de maandelijkse aanvraag, zoals bijvoorbeeld: het is niet echt plausibel dat het 'Beginsaldo van de eerste financiële rekening' hetzelfde is als het eindsaldo. Immers, dit zou wijzen op een niet bewegen van de betrokken financiële rekening, tenzij het eindsaldo per toeval weer gelijk wordt. Deze vorm van controles levert weliswaar geen categoriek antwoord, maar wijst op zaken die met een bepaalde waarschijnlijkheid weinig logisch zijn of minstens verdere aandacht vergen.

6.4.3. Ratio's

103. Een tweede wellicht belangrijker opdracht van het beheersinstrument is het geautomatiseerd uitvoeren van financiële analyses, zowel in de tijd als tussen de organisaties onderling. Daartoe worden ratio's, indicatoren en knipperlichten ontwikkeld die rekening houden met een inschatting van de financiële risico's. Op die manier wordt beleidsrelevante informatie verzameld die de subsidiërende en toezichhoudende overheid de mogelijkheid biedt om na te gaan of de overheden/non-profits de hun ter beschikking gestelde gelden aanwenden voor de doelstellingen waarvoor ze bedoeld waren.

Bij wijze van voorbeeld worden hierna enkele mogelijkheden geschetst op basis van de maandelijkse documenten, de trimesteriële rapportering evenals de jaarlijkse rapportering.

A. Maandelijkse documenten: ratio's en indicatoren

104. Op basis van de maandelijkse aanvragen is het reeds mogelijk om beheersinformatie te genereren door middel van onder andere volgende ratio's en indicatoren, die als knipperlicht een antwoord geven op bepaalde vragen.

- Zijn de voorschotten die men vraagt redelijk gelet op de later werkelijk uitbetaalde bedragen?

Als antwoord wordt gekeken naar de verhouding tussen de "Te betalen bijlagen in maand Mn" waarvoor voorschotten worden aangevraagd en de werkelijk uitbetaalde bijlagen (opgenomen in luik 2 van maand M+2). Deze verhouding kan beoordeeld en vergeleken worden in de tijd. Tevens kan nagegaan worden hoe deze verhouding er uitziet in de andere kinderbijslagfondsen.

- Zijn de uitgiftekosten die men plant, redelijk gelet op de later blijvende uitgiftekosten?
- Hoe verhouden de "Uitgiftekosten in maand Mn" zich tot de "Te betalen bijlagen in maand Mn"?

- Het ligt voor de hand dat deze verhouding zich binnen een redelijke zone moet bevinden. Het is uiteraard mogelijk en aanbevelenswaard om deze verhouding ook in de tijd te volgen en te bekijken in vergelijking met de soortgelijke verhouding van andere fondsen.
- Hoeveel bedraagt het gemiddeld bedrag in euro per dag op de verschillende financiële rekeningen en kan dit bedrag redelijk genoemd worden?

Door alle weergegeven eindsaldi op te tellen en te delen door het aantal dagen verkrijgt men het gemiddelde banksaldo per dag. Een hoog saldo kan wijzen op een te sterke geldvoorraad; vanzelfsprekend kan deze indicator worden verfijnd rekening houdend met het volume van het fonds.

- Enz.

B. Trimestriële rapportering: ratio's en indicatoren

105. De trimestriële aangiften lenen zich ertoe om boekhoudkundige en beheersinformatie te genereren door middel van onder andere volgende ratio's en indicatoren, die als knipperlicht een antwoord geven op bepaalde vragen.

- Hoe ziet het gemiddeld uitbetaald bedrag van gezinsbijslag eruit in het fonds met ook een vergelijking in de tijd en een vergelijking met andere fondsen?

Deze uitkomst hoeft geen aanleiding te geven tot een administratieve ingreep of beslissing, maar verstrekt info over de omgeving en de karakteristieken inclusief de evolutie in het fonds. Bij het uitvoeren van dit meetinstrument kan eventueel blijken dat het wenselijk is om de uitbetaalde gezinsbijslagen ook te betrekken op bijvoorbeeld het bestand met uitkeringsgerechtigden, enz.

- Hoe ziet de structuur volgens barema's eruit in het fonds? Wat is het aandeel van de "gewone bijdragen", het aandeel van de "supplementen", enz.?

Ook deze informatie betreft structurele karakteristieken en de wijze waarop deze evolueren binnen het fonds.

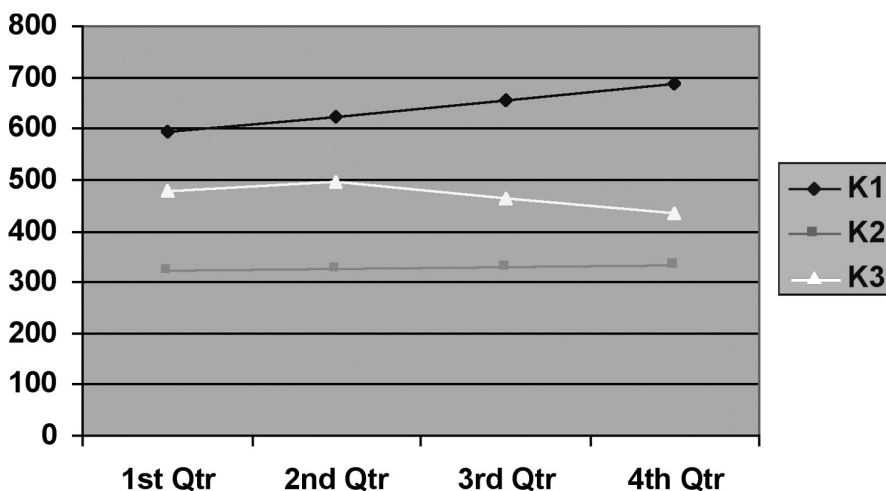
- Hoeveel bedraagt het gemiddeld bedrag debiteuren per openstaand geval? Hoeveel bedraagt het gemiddeld bedrag aan verrichtingen per kwartaal, enz.?

Deze indicatoren werpen een licht op de debiteurenpositie en de manier hoe het fonds hier op inspeelt.

- Welke is de evolutie van bijvoorbeeld 'Saldo van Niet door het kinderbijslagfonds verschuldigde bijslag' op het einde van het kwartaal in bedragen voor categorie A (Niet verschuldigde betalingen ingevolge een fout van het fonds)? Hoe verhouden zich de dubieuze debiteuren in totale debiteuren: in bedragen en aantallen?

Ook deze knipperlichten zijn relevant voor de debiteurenpositie en kunnen als een "hoog" risico worden ingeschat.

106. De knipperlichten van drie kinderbijslagfondsen kunnen er als volgt uitzien.



83

- Hoe ziet het kostenprofiel eruit? Bijvoorbeeld:
 - Gebouwkosten per rechthebbende?
 - Kantoorkosten per rechthebbende?
 - Aandeel van kosten Betwiste zaken in Totaal Bedrijfskosten?
 - Aandeel van kosten Vergoedingen aan derden in Totaal Bedrijfskosten?
 - Auto-, reis- en verplaatsingskosten per rechthebbende?
 - Bezoldigingen, sociale lasten en pensioenen van gemeenschappelijk personeel (Bedrijfskosten) per rechthebbende?
 - Afschrijvingen en waardeverminderingen op oprichtingskosten, op immateriële en materiële vaste activa per rechthebbende?
 - Aandeel van Voorzieningen voor andere risico's en kosten in Totaal bedrijfskosten?
 - Enz.

- Bij de rentabiliteit wordt gekeken naar de opbrengsten en kosten en maakt men dus een beeld van de winstgevendheid van een kinderbijslagfonds. Het behalen van een voldoende rentabiliteit is doorgaans één van de belangrijkste doelstellingen van een organisatie; een organisatie met een voortdurende negatieve winstgevendheid zal immers niet in staat zijn te overleven.

Hoe ziet de rentabiliteit in termen van de beheersrekening van het fonds eruit? Hiervoor kan onder andere gekeken worden naar de ratio: Bedrijfswinst / Bedrijfsverlies in functie van bedrijfsopbrengsten en soortgelijke of naar de ratio: Bedrijfswinst / Bedrijfsverlies per rechthebbende en soortgelijke.

De ratio's drukken uit in welke mate het fonds erin slaagt om de kosten te dekken, gegeven hun middelen.

Laatstgenoemde groep geeft een zicht op de bedrijfseconomische performantie van een fonds waarbij kan verwacht worden dat een klein fonds waarschijnlijk meer kosten en dus lagere performantie per rechthebbende zal vertonen. Een fonds met bijvoorbeeld veel mutaties, meer aangepast administratief werk zal wellicht evenzo ook een lagere performantie hebben.

- Enz.

C. Jaarlijkse rapportering: ratio's en indicatoren

107. Thema en bespreking van de ratio's en indicatoren.

- Hoe snel roteren de debiteuren in het algemeen? Deze ratio drukt het relatief gewicht van de openstaande debiteuren ten opzichte van het totaal volume aan uitbetaalde gezinsbijslag uit in het fonds met ook een vergelijking in de tijd en een vergelijking met andere fondsen.

Een vergelijking over fondsen heen kan er als volgt uitzien:

Fonds	1	2	3	4	5	6	...
Rotatie debiteuren	2,5	3	5	4,5	7	6,2	...

Hoe hoger de rotatie hoe beter, hoe lager des te meer debiteuren men heeft openstaan.

Een alternatieve voorstelling van de ratio die misschien meer spreekt is het gemiddeld aantal dagen debiteurenkrediet.

- De debiteuren van onterecht uitgekeerde gezinsbijslag kunnen worden benaderd in het beheersinstrument via een opsplitsing in:

Debiteuren / Ten onrechte uitbetaalde bijslag * Ten onrechte uitbetaalde bijslag / Totaal uitbetaalde bijslag

Traagheid van terugvordering

Intensiteit

Hierbij kan ook gebruik gemaakt worden van een vervaldagbalans, hetzij een *aging-list* om de debiteuren te kunnen opvolgen; dit kan volgende vorm aannemen:

Debiteuren	0-15 dagen	15-30 dagen	30-45 dagen	+45 dagen
Janssens				
Peeters				
Dubois				
Enz.				
Totaal				

- De indicatoren "Debiteuren en diverse" behandelen de verhouding debiteuren met een creditsaldo, teruggekomen betalingen, stortingen zonder onmiddellijke bestemming en dergelijke.
- Liquiditeitsratio's

Liquiditeit wordt afgeleid uit de vergelijking van de kasinkomsten met de kasuitgaven. Indien de kasinkomsten permanent ontoereikend zijn om de kasuitgaven te dekken, ontstaat een liquiditeitstekort. Wordt er geen bijkomende financiering gevonden om dit tekort op te vangen, dan kan dit leiden tot een faillissement. Voor het voortbestaan van een kinderbijslagfonds is het dus belangrijk dat de kasinkomsten permanent hoger zijn dan de kasuitgaven. Het opvolgen en bewaken van de liquiditeit is derhalve minstens even belangrijk als de controle



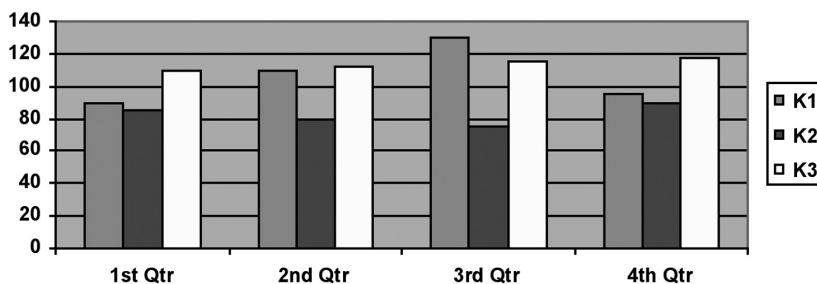
over de rentabiliteit: de onmiddellijke aanleiding tot een faillissement ligt immers niet in rentabiliteitsproblemen, maar wel in liquiditeitsproblemen.

De liquiditeitsratio wordt berekend om na te gaan in welke mate de organisatie haar betalingsverplichtingen op korte termijn kan nakomen. Het belang van deze ratio's kan niet genoeg benadrukt worden.

De meest in het oog springende ratio betreft de *current ratio*, die de verhouding uitdrukt tussen de vlottende activa en de schulden op korte termijn. Om te kunnen spreken van een gezonde liquiditeitstoestand van het kinderbijslagfonds moet deze ratio groter zijn dan 1. Dit betekent dat de organisatie met de middelen op korte termijn in staat is de schulden op ten hoogste één jaar terug te betalen. Hoe hoger de *current ratio*, hoe groter de veiligheidsmarge.

In de praktijk stelt men vast dat een *current ratio* van 1.2 of 1.3 de weergave is van een gezonde situatie. Wanneer de verhouding echter minder dan 1 bedraagt, betekent dit dat het kinderbijslagfonds in een benarde liquiditeitspositie verkeert. De organisatie dient dan immers schulden door schulden te vervangen. Wanneer de schuldeisers op korte termijn niet bereid zijn om de schulden te vernieuwen, wordt het fonds geconfronteerd met een financieringstekort.

De liquiditeitsratio kan als volgt worden voorgesteld in cijfers maar ook visueel in de tijd en/of over meerdere entiteiten heen. Voorbeeld: De kinderbijslagfondsen 1, 2 en 3 worden met elkaar vergeleken. Bovendien zijn de gegevens van de drie voorgaande periodes toegevoegd, wat ook een vergelijking in de tijd toelaat. Zo maakt Kinderbijslagfonds 3 de beste indruk aangezien de liquiditeitsratio steeds boven de 100 % uitkomt en zelfs gestaag groeit.



Aanbevelenswaard zijn ook de ratio's met betrekking tot het aandeel geldbeleggingen en liquide middelen.

- Analooq aan de debiteurenrotatie kan men ook aandacht besteden aan de crediteurenrotatie.
- De solvabiliteitsratio's meten de lange termijn financieringsstructuur van de fondsen. De solvabiliteit geeft het belang van de financiering aan met eigen middelen respectievelijk vreemde middelen en schulden. Een vaak gehanteerde ratio in dit verband is de verhouding tussen eigen middelen en de totale middelen, uitgedrukt in een percentage. Wanneer dit percentage hoog is, staat het kinderbijslagfonds sterk en is het minder of nauwelijks afhankelijk van zijn schuldeisers.
- Solvabiliteitsratio's kunnen statisch worden benaderd via bijvoorbeeld de schuldgraad. De eerste ratio is de graad van solvabiliteit en wordt als volgt



uitgedrukt: Eigen vermogen / Totaal vermogen x 100. Dit geeft aan in welke mate de eigen middelen het kinderbijslagfonds ondersteunen. Het spreekt voor zich dat een hoge ratio aangeeft dat de organisatie sterk staat en minder afhankelijk is van haar schuldeisers. In de praktijk wordt een ratio van 30 à 40 % als financieel gezond beschouwd. Dit moet evenwel nog getoetst worden aan de context van de kinderbijslagfondsen. Het percentage mag evenmin te hoog zijn want dit wijst dan op overfinanciering.

Daarnaast kunnen ze ook dynamisch worden benaderd. Immers, een belangrijke vraag qua solvabiliteit is de mate waarin een kinderbijslagfonds voldoende financiële middelen zal genereren om te voorzien in de terugbetaling van de schulden. Om dit te meten kan men een beroep doen op de zogenaamde dekkingsratio's.

- Dekkingsratio's geven de verhouding weer tussen de cashflow en het vreemd vermogen. De cashflow is een belangrijk deel van de totale financieringstroom van een fonds in een bepaalde periode. Hij geeft weer hoeveel financiële middelen uit de werking van een fonds werden voortgebracht tijdens een bepaalde periode.

Hoe meer een fonds zelf financiering kan voortbrengen, hoe beter. In de financiële praktijk wordt vaak groot belang gehecht aan de cashflow omdat hij een beter inzicht geeft in de prestaties van het fonds.

- In de dekkingsratio's neemt men niet de winst als uitgangspunt. Waarom niet? Omdat de winst wordt beïnvloed door de niet-kaskosten, zoals afschrijvingen, waardeverminderingen, voorzieningen, enz. Deze niet-kaskosten impliceren geen uitgaven en zodoende heeft het fonds ze als het ware in "voorraad" om iets mee te financieren. Vandaar dat de niet-kaskosten wel kosten zijn die het eigen vermogen doen verminderen, maar het zijn geen uitgaven hetgeen de cashflow in principe hoger maakt dan de winst.

Het inverse (reciproque) van deze dekkingsratio's (1 / ...) drukt uit in hoeveel jaren de betreffende schuld zou kunnen worden terugbetaald. Qua risico kan men spreken over een "laag" tot "gemiddeld" risico.

- Voor de rentabiliteitsratio's wordt verwezen naar de trimestriële aanpak.
- Enz.

6.4.4. Rapportering

108. Het lijkt aangewezen om de rapportering van een controle-instrument te differentiëren naargelang het niveau van de bestemmingen van de controles. Zo kunnen de lijsten met fouten die betrekking hebben op de coherentiecontroles naar de medewerkers van de administratie gaan om de reden van de fouten op te sporen. Deze lijsten kunnen vrij substantieel zijn.

Naar de beleidsvoerders toe kunnen er rapporten worden opgemaakt die eerder betrekking hebben op beheersmatige elementen met statistieken en profielen. Hierin zal ook aandacht besteed worden aan de ratio's en de performantiemaatstaven. Deze rapporten kunnen aanleiding geven tot beleidsbeslissingen.

De voordelen van gesystematiseerde rapportering kunnen als volgt geschetst worden:

- verschaffen van beheersinformatie naar verantwoordelijken;
- aansturing beleid en controle kassen met inbegrip van professionalisering van controleaanpak van fondsen;
- legitimering en verantwoordelijksbeperking rekenplichtigheid (*accountability*) RKW.

Een extract van een controlerapport enkel betreffende het protocollair nazicht en de controles zou er als volgt kunnen uitzien:

Voorbeeld controlerapport maandelijks rapportering Maand: Maart 20N0 Fonds: kinderbijslagfonds X nr. Y **overzicht foutenstatistiek**

Soorten	Januari	Februari	Huidige maand	Enz.
Protocollair	5/75	12/75	10/75	
Tekencontroles	0/250	0/250	2/250	
Rekenkundige controles	2/85	2/85	0/85	
Logische controles	1/70	0/70	1/70	
Aansluitingscontroles	0/26	0/26	3/26	
Verbandscontroles	0/15	0/15	0/15	
Waarschijnlijkheidscontroles	20/320	18/320	15/320	
Totaal	28/841	32/841	31/841	

87



6.5. DE RELATIE VAN HET FINANCIËEL BEHEERSINSTRUMENT MET EXTERN TOEZICHT EN INTERNE AUDIT

109. De informatie verkregen via het financieel beheersinstrument en het op basis hiervan uitgevoerde *risk assessment* is mede bepalend voor de uitvoering van de interne auditfunctie binnen de Rijksdienst. Deze interne auditfunctie is erop gericht in het kader van *good governance* alle administratieve, operationele en financiële processen van de Rijksdienst te evalueren op vlak van efficiency en effectiviteit en dit op basis van een *high-level* risico-analyse.

In de Rijksdienst wordt de interne audit uitgevoerd door externe auditoren die rechtstreeks rapporteren aan het auditcomité en volledig onafhankelijk zijn van het management. Dit auditcomité is samengesteld uit drie leden van het Beheerscomité en twee externe experts.

88

6.6. DE STERKTEN VAN HET FINANCIËEL BEHEERSINSTRUMENT

6.6.1. Situering

110. Als regulator van het kinderbijslagstelsel normeert de Rijksdienst het niveau van dienstverlening die de kinderbijslagfondsen aan gezinnen leveren en waakt er via een jaarlijkse kwaliteitscontrole over dat deze strikte kwaliteitsnormen worden gerespecteerd. Daarnaast stelt de Rijksdienst alle kinderbijslagfondsen niet alleen de nodige middelen ter beschikking om de kinderbijslag aan de gezinnen te betalen maar vergoedt deze ook voor de administratiekosten die zij hierbij hebben aangegaan.

In 1999 voerde de Rijksdienst een nieuw betoelagingsstelsel met gesloten enveloppen in dat beter afgestemd is op de werkelijke werklast van het dossierbeheer.

Bovendien heeft de Rijksdienst deze gelegenheid te baat genomen om het betoelagingsstelsel om te vormen tot een instrument voor het aansturen van de kwaliteit van de dienstverlening.

Inderdaad, een deel van de toelage verleend aan de kinderbijslagfondsen staat in functie van de kwaliteit van het beheer van deze instellingen. Daarnaast werd aan de kinderbijslagfondsen een grotere autonomie toegekend, waardoor ze aangemoedigd worden reserves op te bouwen, maar ook de onverschuldigd betaalde kinderbijslagen en de gedane investeringen zelf moeten financieren.

Tegelijkertijd is het financieel toezicht van de Rijksdienst geëvolueerd van het controleren van de conformiteit van de financiële verrichtingen naar het waarborgen van de efficiënte en effectieve aanwending van de ter beschikking gestelde middelen. Met het in 2005 ingevoerde nieuwe boekhoudplan heeft de Rijksdienst de financiële informatie van de kinderbijslagfondsen genormaliseerd en, via een nieuw rapporteringsmodel, gedetailleerd alle financiële verrichtingen en alle rechten en plichten van de fondsen in kaart gebracht.

Het financieel beheersinstrument vormt het sluitstuk van het door de Rijksdienst ingebouwde instrumentarium om de financiële stromen binnen het kinderbijslagstelsel op te volgen. Dit beheersinstrument laat toe de schat aan informatie vervat in de maandelijkse, driemaandelijkse en jaarlijkse financiële rapporteringen te controleren, analyseren en consolideren, evenals de financiële stromen binnen het stelsel permanent te monitoren.

6.6.2. Het financieel beheersinstrument

111. Het financieel beheersinstrument is een hefboom voor meer *governance* in het kinderbijslagstelsel – een middel ter versterking van het deugdelijk bestuur – en kan een concrete toepassing van het *New Public Management* genoemd worden. De volgende sterkten van het instrument kunnen gedefinieerd worden.

- Het ontwikkelen van een informaticatool voor het financieel beheersinstrument laat toe de preliminaire controles op de verstrekte financiële gegevens te automatiseren en uit te breiden. Op die wijze winnen de ingewonnen gegevens aan kwaliteit en consistentie. Door de betere diagnose gebeurt er een vlottere en meer onderbouwde bijsturing van de reglementering inzake het financieel beheer van de kinderbijslagfondsen.

- Daarnaast beschikt de Rijksdienst over een ruim aanbod aan beleidsrelevante informatie. De ratio's en indicatoren laten toe om de kinderbijslagfondsen onderling te vergelijken (benchmarking) en analyses in de tijd op te stellen. Op die manier worden financiële normen gedefinieerd en komt er een dynamiek tot stand waarbij de werkelijke financiële prestaties worden vergeleken met die normen.

Bovendien kan met die normen de responsabilisering van de kinderbijslagfondsen verder uitgebouwd worden, waardoor, ook gelet op de verhoging van de responsabiliseringstoelage van 5 % naar 15 %, meer greep verkregen wordt op het financieel beheer van de kinderbijslagfondsen, onder meer betreffende:

- beperking van de vlottende geldmiddelen inzake uitbetaling van kinderbijslag (thesauriebeheer);
 - beheersing van de onverschuldigde betalingen (primaïr risico);
 - bewaking van de rechtmatige en efficiënte aanwending van de beheerskosten, ook wat betreft de gemeenschappelijke kosten voor de kinderbijslagfondsen die deel uitmaken van een administratief dienstencomplex;
 - correcte inschatting van toekomstige verplichtingen (voorzieningen o.m. voor pensioenen, schulden, enz.) en correcte toewijzing in de tijd van kosten en opbrengsten.
- Ten slotte wordt het financieel toezicht van de kinderbijslagfondsen gemoderniseerd. Men evolueert van een (exhaustieve) conformiteitscontrole naar een bedrijfsmatige audit op basis van risico-inschatting.

112. Nadat met de coherentiecontroles werd geverifieerd dat de ontvangen financiële informatie correct en betrouwbaar is, wordt in het financieel beheersinstrument met de beleidsmatige ratio's en indicatoren relevante informatie verkregen per kinderbijslagfonds en per sector. Rekening houdend met deze ratio's en indicatoren en op basis van een *risk assessment* zal een gerichte financiële controle georganiseerd worden. Dezelfde criteria werden toegepast om de financiële toestand van een onderneming te meten, zijnde rentabiliteit, liquiditeit en solvabiliteit. Ze werden daar waar nodig aangepast aan de specificiteiten van de kinderbijslagfondsen.

Bovendien laten de verkregen knipperlichten toe om de controles vroeger uit te voeren waardoor er in belangrijke mate preventief opgetreden wordt. Zo kan de Rijksdienst onmiddellijk ingrijpen door de financiering van de fondsen bij te sturen of desgevallend een herstelplan op te leggen.

6.7. CONCLUSIE

113. Stelselmatig werd aan de kinderbijslagfondsen meer financiële autonomie toegekend. Deze evolutie heeft de regulerende rol van de Rijksdienst nog aan belang doen toenemen. Met het financieel beheersinstrument beschikt de Rijksdienst thans over een volledig instrumentarium om het integraal beheer van de kinderbijslagfondsen te evalueren en zowel de risico's voor de gezinnen als deze binnen het stelsel te beheersen.

Inderdaad via het Dulbea-model voert de Rijksdienst een gerichte kwaliteitscontrole uit op het gebied van de dienstverlening aan de gezinnen.

Via het financieel beheersinstrument kan de Rijksdienst thans op een bedrijfsmatige manier alle financiële verrichtingen in het stelsel monitoren en de financiële gezondheid van de kinderbijslagfondsen bewaken. Zodoende kunnen alle verrichtingen, van bij de toekenning van de voorschotten aan de kinderbijslagfondsen tot aan de effectieve en efficiënte aanwending van de ter beschikking gestelde middelen, via het financieel beheersinstrument worden opgevolgd en gecontroleerd.

Op basis van een aantal bedrijfsmatige ratio's en indicatoren kunnen de financiële risico's in het stelsel worden gedetecteerd, de nodige bijsturingen worden uitgevoerd en de financiële controle op de kinderbijslagfondsen gericht worden uitgevoerd.

Ingevolge de dynamiek die tot stand komt dankzij een financiële normering en de benchmarking van de werkelijke prestaties van de kinderbijslagfondsen met deze normen, is het kinderbijslagstelsel meer dan ooit een performant, modern en zuinig regime.





HOOFDSTUK 7

DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE INTERNE AUDIT, HET AUDITCOMITE EN DE EXTERNE AUDIT

- A. De buitenste cirkel van de controleperimeter in de ziekenfondssector: de externe audit door het toezichtorgaan, met name de Controledienst voor de ziekenfondsen

CHAPITRE 7

LA VALEUR AJOUTEE DE L'AUDIT INTERNE, DU COMITE D'AUDIT ET DE L'AUDIT EXTERNE

CH. LANGENDRIES

Administrateur-generaal, Controledienst voor de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen (CDZ)





Executive Summary (NL)

De bijdrage omvat twee delen. In het eerste deel wordt eraan herinnerd dat de ziekenfondswet van 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van de ziekenfondsen drie doelstellingen voor ogen had, namelijk een democratisering van de sector door het invoeren van mutualistische verkiezingen, een vereenvoudiging van de mutualistische structuren en de sector op financieel en boekhoudkundig vlak onderwerpen aan een geïntegreerde controle onder toezicht van één instelling, met name de Controledienst voor de ziekenfondsen.

De Controledienst had in zijn beginjaren dan ook in eerste instantie tot taak, vertrekkend van nul, in samenwerking met de bedrijfsrevisoren een reglementair kader uit te werken volgens dewelke een prudentieel toezicht op de ziekenfondssector diende uitgebouwd te worden. In dit eerste deel worden de zes belangrijkste facetten van dit prudentieel toezicht nader omschreven. Deze betreffen de boekhoudkundige bepalingen, de aan te leggen reservefondsen, de beleggingsmogelijkheden, de samenwerkingsakkoorden met derden, de interne controle en interne audit, en tot slot de revisorale controle.

In het tweede deel wordt de externe audit door de Controledienst toegelicht waarbij twee punten aan bod komen.

Het eerste punt betreft de gerichte controles, die zowel *a priori* als *a posteriori* gebeuren. De controles *a priori* betreffen hoofdzakelijk het onderzoek van de statutaire wijzigingen en de controle van de jaarrekeninggegevens. Voor dit laatste werd trouwens een softwarepakket ontwikkeld, EGUS genaamd. De controles *a posteriori* gebeuren zowel op de zetel van de Controledienst als ter plaatse in de mutualistische entiteiten. Hiervoor beschikt de Controledienst over een korps van inspecteurs. Onder dit punt worden ook een viertal specifieke controlemaatregelen toegelicht, zoals de aanvraag die werd ingediend bij de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (KBSZ) om een audittool te gebruiken bij de controles en de opstart van dialoogen tussen de diverse actoren die op het terrein betrokken zijn bij de controle. Dit laatste moet leiden tot een betere onderlinge afstemming van de auditactiviteiten.

Het tweede punt dat in dit deel aan bod komt, is de jaarlijkse evaluatie door de Controledienst van de beheersprestaties van de ziekenfondsen. Op basis van tien evaluatiecriteria wordt bepaald in welke mate de ziekenfondsen recht hebben op een deel van de administratieve vergoeding die het RIZIV voorziet in het kader van de verplichte verzekering. De ervaring leert dat deze evaluatie, die gebeurt op basis van informatie die afkomstig is van onder meer het RIZIV, het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg, de aangestelde bedrijfsrevisoren en de Controledienst, een positief effect heeft op de werking van de ziekenfondsen.

In het besluit wordt de nadruk gelegd op het feit dat het gevolgde model zijn efficiëntie reeds heeft bewezen en dat in de komende jaren de samenwerking met alle actoren op het terrein verder zal worden geoptimaliseerd en geprofessionaliseerd.

Executive Summary (FR)

L'exposé comporte deux parties. Dans la première partie il est rappelé que la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités visait trois objectifs, notamment une démocratisation du secteur par l'instauration d'élections mutualistes, une simplification des structures mutualistes et l'instauration d'un contrôle intégré du secteur sur le plan financier et comptable sous la supervision d'une seule institution, à savoir l'Office de Contrôle des Mutualités.

Au début, l'Office de Contrôle avait en premier lieu comme mission d'élaborer, en collaboration avec les réviseurs d'entreprises et en partant de zéro, un cadre réglementaire selon lequel un contrôle prudentiel du secteur des mutualités devait être développé. Dans cette première partie, les six aspects les plus importants de ce contrôle prudentiel sont précisés. Ils concernent les dispositions comptables, les fonds de réserve à constituer, les opportunités d'investissement, les accords de collaboration avec les tiers, le contrôle interne et l'audit interne et, finalement, le contrôle révisoral.

La deuxième partie a trait à l'audit externe effectué par l'Office de Contrôle. Dans ce cadre, deux points sont traités.

Le premier point concerne les contrôles ponctuels effectués aussi bien *a priori* qu'*a posteriori*. Les contrôles *a priori* concernent essentiellement l'analyse des modifications statutaires, ainsi que le contrôle des données figurant dans les comptes annuels. Pour ce dernier aspect, un progiciel, nommé EGUS, a d'ailleurs été développé. Les contrôles *a posteriori* s'effectuent aussi bien au siège de l'Office de Contrôle que sur place dans les entités mutualistes. A cet effet, l'Office de Contrôle dispose d'un corps d'inspecteurs. Sous ce point, quatre mesures de contrôle spécifiques sont également commentées, telle la demande introduite auprès de la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) pour utiliser un outil d'audit lors des contrôles et la mise en œuvre d'un dialogue entre les différents acteurs concernés par le contrôle sur le terrain. Ce dernier aspect doit mener à une meilleure harmonisation réciproque des travaux d'audit.

Le deuxième point abordé dans cette partie est l'évaluation annuelle par l'Office de Contrôle des prestations de gestion des mutualités. Sur la base de dix critères d'évaluation il est déterminé dans quelle mesure les mutualités ont droit à une partie des indemnités administratives accordées par l'INAMI dans le cadre de l'assurance obligatoire. L'expérience démontre que cette évaluation, effectuée sur la base d'informations provenant de l'INAMI, du Centre fédéral d'Expertise des Soins de santé, des réviseurs d'entreprises désignés et de l'Office de Contrôle, a un impact positif sur le fonctionnement des mutualités.

La conclusion attire l'attention sur le fait que le modèle suivi a déjà prouvé son efficacité et que, dans les années à venir, la collaboration avec tous les acteurs sur le terrain sera optimisée et professionnalisée.



7.1. INLEIDING

114. Deze bijdrage, die meer inzicht wil geven in de buitenste cirkel van de controleperimeter in de ziekenfondssector ⁽¹⁾, met name de externe audit door de Controledienst voor de ziekenfondsen, omvat twee delen. Vooreerst wordt een overzicht gegeven van het nieuw kader dat werd gecreëerd door de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en landsbonden van ziekenfondsen, hierna kortweg de ziekenfondswet genoemd, en de verdere invulling die eraan werd gegeven onder impuls van de Controledienst. In het tweede deel wordt nader ingegaan op de externe controle door de Controledienst.

⁽¹⁾ Op 1 januari 2008 telt de sector zeven verzekeringsinstellingen, met name vijf landsbonden met bijhorende ziekenfondsen en maatschappijen van onderlinge bijstand, de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en de Kas der Geneeskundige Verzorging van de N.M.B.S. Holding. Het aantal ziekenfondsen en maatschappijen van onderlinge bijstand aangesloten bij een landsbond bedraagt op voornoemde datum respectievelijk 59 en 20. Daarnaast bestaan er nog zeven maatschappijen van onderlinge bijstand die niet zijn aangesloten bij een landsbond. Bij de invoering van de ziekenfondswet bedroeg dit aantal nog 22.

7.2. DE UITBOUW VAN EEN PRUDENTIEEL TOEZICHT

7.2.1. Doelstellingen

115. De ziekenfondswet had drie grote doelstellingen voor ogen. Vooreerst wilde de wetgever de sector democratiseren door het invoeren van mutualistische verkiezingen die om de zes jaar dienen gehouden. De volgende verkiezingen hebben plaats in 2010. Het is een trapsgewijze verkiezing waarbij vooreerst alle leden bepalen wie zetelt in de algemene vergadering en waarbij vervolgens de algemene vergadering de verkozenen aanduidt die zetelen in de raad van bestuur.

116. Een tweede doelstelling van de ziekenfondswet was een vereenvoudiging van de complexe mutualistische structuren door het aantal administratieve niveaus te herleiden van drie (landsbonden/verbonden van ziekenfondsen/primaire kassen) tot twee (landsbonden/ziekenfondsen). Hierdoor zorgde de ziekenfondswet voor de afschaffing van ongeveer 2.000 primaire kassen. Met het oog op een verdere professionalisering van de sector heeft de Controledienst bovendien fusies tussen ziekenfondsen aangemoedigd. Terwijl voor de invoering van de ziekenfondswet nog 105 ziekenfondsen actief waren, is dit aantal thans herleid naar 59. De Controledienst heeft sinds zijn oprichting 39 fusies van twee of meer ziekenfondsen in goede banen geleid.

117. Tot slot had de ziekenfondswet eveneens als doelstelling de werkzaamheden van de ziekenfondssector op financieel en boekhoudkundig vlak, en dit zowel in het kader van de verplichte verzekering als de vrije en aanvullende verzekering, te onderwerpen aan een geïntegreerde prudentiële controle onder toezicht van één instelling, met name de Controledienst voor de ziekenfondsen ⁽²⁾. Wat de vrije en aanvullende verzekering betreft, viel de ziekenfondssector immers tot 1990 onder de wet van 1894 die op het vlak van het beheer en de controle grote gebreken vertoonde. Bovendien werd de sector eind de jaren 1980 geconfronteerd met de insolventie van een ziekenfonds. De Controledienst had dan ook in eerste instantie tot taak, vertrekkend van bijna nul, in samenwerking met de bedrijfsrevisoren een reglementair kader uit te werken volgens dewelke een prudentieel toezicht op de ziekenfondssector diende uitgebouwd te worden. De Controledienst heeft bijgevolg niet enkel een rol te vervullen in de buitenste cirkel van de controleperimeter, maar ligt ook aan de basis van de uitbouw van de binnenste cirkels van de controleperimeter.

118. Hierna worden de zes belangrijkste facetten van dit prudentieel toezicht nader omschreven.

7.2.2. De boekhoudkundige bepalingen

119. Vooreerst voorziet de ziekenfondswet dat de ziekenfondsen hun boekhouding voeren overeenkomstig de wet van 17 juli 1975 op de boekhouding van de ondernemingen, desgevallend aangevuld en aangepast aan de specificiteit van de sector. Het is de Koning die, op voorstel van de Controledienst, de waarderingsregels vastlegt. De eerste waarderingsregels werden uitgewerkt in samenwerking met de mutualistische sector en de bedrijfsrevisoren en werden opgelegd via omzendbrief. Rekening houdend met de opgedane ervaring mondde dit uit in het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 ⁽³⁾ tot uitvoering van artikel 29, §§ 1 en 5 van de wet van

⁽²⁾ De Controledienst is een instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 1, c, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle van sommige instellingen van openbaar nut.

⁽³⁾ Dit besluit werd nadien gewijzigd door de koninklijke besluiten van 15 september 2006 en 20 juni 2007.



6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, dat niet alleen gebaseerd is op de bepalingen van de voornoemde wet van 17 juli 1975 maar ook op deze van het koninklijk besluit van 30 januari 2001 tot uitvoering van het Wetboek van vennootschappen. Het uitgevaardigde besluit omvat op het vlak van de specificiteiten van de sector vooral bepalingen inzake de toewijzing van kosten en opbrengsten aan een bepaald boekjaar in het kader van de verplichte verzekering.

120. In aanvulling hierop werden ook in samenwerking met de sector en de bedrijfsrevisoren de rekeningenstelsels en de schema's van jaarrekening voor zowel de verplichte verzekering als de vrije en aanvullende verzekering uitgewerkt. Deze rekeningenstelsels en de structuur van de schema's van jaarrekening volgen grotendeels de principes van toepassing voor de ondernemingen. Samen met de uitgevaardigde waarderingsregels zorgen zij ervoor dat de financiële rapportering door de sector op een consistente en professionele manier gebeurt en een degelijke basis vormt voor het voeren van een globaal beleid voor de sector en een coherente externe controle. Op dit laatste punt wordt teruggekomen in punt 7.3. van deze bijdrage.

99

7.2.3. De reservefondsen

121. De ziekenfondswet voorziet verder dat de Koning, op advies van de Controledienst, bepaalt voor welke diensten van de aanvullende verzekering afzonderlijke reservefondsen moeten worden aangelegd, alsmede het niveau dat deze reservefondsen moeten bereiken in verhouding tot de aangegane verbintenissen. In een eerste fase werden de onderrichtingen uitgebracht via omzendbrief waarna deze uitmondde in het koninklijk besluit van 21 oktober 2002 ⁽⁴⁾ tot uitvoering van artikel 28, § 1, tweede lid van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen.

Dit besluit bepaalt per dienst welke reservefondsen dienen te worden aangelegd, met name voorzieningen voor I.B.N.R. ⁽⁵⁾, technische voorzieningen en een solvabiliteitsmarge, alsook op basis van welke parameters deze dienen te worden berekend. De Controledienst heeft tot slot eveneens bepaald in welke mate de reservefondsen dienen te worden gedekt door gelijkwaardige activa.

De benaderingswijze die door de Controledienst werd gevolgd bij het uitstippelen van het beleid inzake het aanleggen van reservefondsen bestaat erin dat voor alle diensten een solvabiliteitsmarge dient te worden aangelegd waarvan de berekeningswijze echter varieert naargelang de aard van de dienst. Voor de diensten met belangrijke verbintenissen tegenover de leden op middellange of lange termijn, zoals onder meer de diensten voorhuwelijks sparen, dagvergoedingen ⁽⁶⁾ en hospitalisatie, dienen daarenboven technische voorzieningen te worden aangelegd. Voor de andere diensten die voorzien in de terugbetaling aan de leden van bepaalde kosten, alsook voor de diensten hospitalisatie, dienen voorzieningen voor I.B.N.R. te worden aangelegd. De noodzaak om ook voor de laatstgenoemde diensten dergelijke

⁽⁴⁾ Dit besluit werd nadien gewijzigd door een koninklijk besluit van 15 september 2006.

⁽⁵⁾ Voorzieningen voor *Incurred But Not Recorded* (I.B.N.R.) zijn specifieke technische voorzieningen die dienen te worden aangelegd voor prestaties waarvan het recht ingaat tijdens een boekjaar maar voor dewelke een aanvraag tot terugbetaling of vergoeding pas na de tweede maand van het volgende boekjaar wordt ingediend. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de prestaties die gekend zijn in januari en februari van het volgende boekjaar, voor zover deze betrekking hebben op het lopende boekjaar, per einde boekjaar dienen te worden ingeboekt als schulden uit prestaties.

⁽⁶⁾ Het betreft de diensten dagvergoedingen die in geval van arbeidsongeschiktheid voorzien in uitkeringsperiodes langer dan een jaar en in prestaties waarvan het aan de leden uitgekeerde bedrag 5,00 EUR per vergoedbare dag overschrijdt.

voorzieningen aan te leggen, ligt in het feit dat het moment van terugbetaling van de prestaties veel meer afhankelijk is van het moment waarop de leden een aanvraag daartoe indienen dan bij de diensten voorhuwelijkssparen en dagvergoedingen.

7.2.4. De beleggingsmogelijkheden

122. De ziekenfondswet voorziet ook dat de Koning, op advies van de Controledienst, de voorwaarden bepaalt waaronder en de wijze waarop de ziekenfondsen hun financiële middelen mogen beleggen. Na een eerste reeks onderrichtingen mondde dit uit in het koninklijk besluit van 13 november 2002⁽⁷⁾ tot uitvoering van artikel 29, § 4, van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en de landsbonden van ziekenfondsen, dat steunt op de wetenschap dat de betrokken geldmiddelen ofwel publieke middelen zijn, ofwel gelden afkomstig van de aangesloten leden. Om deze redenen zijn alleen beleggingen in euro en met kapitaalbescherming toegelaten, tenzij in welomschreven gevallen. Beleggingen in afgeleide financiële producten zijn evenwel altijd uitgesloten. Het besluit voorziet specifiek voor wat betreft de verplichte verzekering dat overeenkomstig de bepalingen van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging en uitkeringen, gecoördineerd op 14 juli 1994, evenals de in uitvoering van deze wet genomen besluiten, enkel kortstondige beleggingen, dit wil zeggen op ten hoogste zeven dagen, op zichtrekeningen worden toegestaan. Er zijn wel specifieke regels voorzien voor de beleggingen met de geldmiddelen van het bijzonder reservefonds dat in de verplichte verzekering is samengesteld.

7.2.5. De samenwerkingsakkoorden met derden

123. De ziekenfondswet voorziet dat de mutualistische entiteiten met het oog op de verwezenlijking van hun doelstellingen, namelijk de bevordering van het fysiek, psychisch of sociaal welzijn, kunnen samenwerken met publiek- of privaatrechtelijke rechtspersonen.

Hoewel de ziekenfondswet enkel voorziet dat de bedrijfsrevisoren in het bezit moeten worden gesteld van de inlichtingen die zij ter zake nodig achten voor hun controle van de financiële toestand, werden door de Controledienst binnen de beperkingen van de ziekenfondswet een aantal concrete maatregelen genomen met het oog op het verkrijgen van een zo groot mogelijke transparantie. Via koninklijk besluit of omzendbrief werd aldus bepaald welke diensten geen voorwerp mogen uitmaken van een dergelijk samenwerkingsakkoord⁽⁸⁾, werd het model van samenwerkingsakkoord vastgelegd en werden de minimale gegevens vastgelegd die de mutualistische entiteit dient op te nemen in het verslag dat de raad van bestuur jaarlijks voorlegt aan de algemene vergadering over de uitvoering van de afgesloten samenwerkingsakkoorden. Dit verslag dient trouwens ook overgemaakt aan de Controledienst.

7.2.6. De interne controle en de interne audit

124. Zoals reeds eerder werd gesteld, voorzag de wetgever bij de uitwerking van de ziekenfondswet onder meer dat op financieel en boekhoudkundig vlak een

⁽⁷⁾ Dit besluit werd nadien gewijzigd door een koninklijk besluit van 3 december 2006.

⁽⁸⁾ Het betreft de diensten die tot doel hebben aan de leden tegemoetkomingen in speciën toe te kennen bij familiale of sociale gebeurtenissen, alsook de dienst voorhuwelijkssparen, waarvan de inrichting uitsluitend voorbehouden is aan de landsbonden.



geïntegreerde controle zou worden uitgewerkt voor de sector, en dit zowel in het kader van de verplichte verzekering als in het kader van de vrije en aanvullende verzekering. Dit hield een belangrijke wijziging in ten opzichte van de toestand bestaande vóór 1990 toen het concept “interne controle” door elke landsbond hoofdzakelijk ingevuld werd op basis van eigen inzicht en ervaring.

125. Na een eerste reeks onderrichtingen werden door middel van het koninklijk besluit van 14 juni 2002 tot uitvoering van artikel 31, tweede lid van de wet van 6 augustus 1990 betreffende de ziekenfondsen en landsbonden van ziekenfondsen de begrippen “systeem van interne controle” en “systeem van interne audit” gedefinieerd en werd via omzendbrief het reglement vastgelegd waarbij op het vlak van de interne controle het accent wordt gelegd op evaluatie en permanente bijwerking en dit rekening houdend met de specificiteit van de mutualistische sector. Dit laatste kenmerkt zich voornamelijk door de hoeveelheid verrichtingen en de ingewikkelde wettelijke en reglementaire context.

Voor genoemd besluit definieert de interne controle als *“een geheel van maatregelen, geïntegreerd in de operationele en functionele processen met het oog op het verzekeren van het juiste verloop van alle activiteiten van een landsbond van ziekenfondsen of van een ziekenfonds, dat toelaat zich te verzekeren van een adequate kennis en beheersing van de risico's, de integriteit en de betrouwbaarheid van de financiële en beheersinformatie, van de naleving van de wetten en hun uitvoeringsbesluiten, alsmede van de veiligheid van de activa en de naleving van de rechten van de leden”* en de interne audit als *“een systeem van evaluatie van de goede werking, de doeltreffendheid en de efficiëntie van de interne controle”*.

126. De drie basisprincipes, waaraan een goed systeem van interne controle overeenkomstig de uitgevaardigde omzendbrief steeds dient te beantwoorden, zijn:

- de eindverantwoordelijkheid voor de goede werking van de interne controle ligt per definitie bij de raad van bestuur van de landsbond;
- de raad van bestuur laat zich bijstaan door een auditcomité;
- de onmiddellijke verantwoordelijkheid voor de organisatie van de interne controle wordt door de raad van bestuur toevertrouwd aan de effectieve directie van de landsbond.

Op het vlak van de interne audit legt dezelfde omzendbrief het accent op zeven basisprincipes, met name:

- het duurzame karakter van de auditdienst;
- de onafhankelijkheid van de functie van interne audit;
- de onpartijdigheid van de interne auditdienst en de interne auditers;
- de bekwaamheid van elke interne auditteur en van de interne auditdienst in zijn geheel;
- elke mutualistische entiteit en elke dienst en activiteit valt binnen het onderzoeksveld van de interne auditdienst;
- het opstellen van een auditplan door de interne auditdienst en de jaarlijkse evaluatie van dit plan;
- het auditwerk steunt op uitvoerings- en opvolgingsmethodes.

De adequate toepassing door de mutualistische sector van alle aspecten van deze omzendbrief wordt bovendien jaarlijks door de Controledienst beoordeeld in het kader van de evaluatie van de beheersprestaties van de ziekenfondsen. Hierop wordt teruggekomen in punt 7.3.3. van deze bijdrage.

7.2.7. De revisorale controle

127. Het verplicht opleggen van een revisorale controle was een nieuwigheid die door de ziekenfondswet werd ingevoerd. Ingevolge deze wet dient elke mutualistische entiteit een of meer bedrijfsrevisoren aan te stellen die door de algemene vergadering worden gekozen uit een door de Controledienst opgestelde lijst van erkende bedrijfsrevisoren. Op basis van een reglement dat werd uitgevaardigd in 1992 verleent de Controledienst de erkenning aan de bedrijfsrevisoren op advies van een erkenningscommissie die paritair is samengesteld uit erkende bedrijfsrevisoren en ambtenaren van de Controledienst. Deze lijst bevat thans 26 erkende bedrijfsrevisoren.

In uitvoering van de ziekenfondswet controleren de bedrijfsrevisoren de nauwkeurigheid en volledigheid van de boekhouding en de jaarrekeningen, het aangepaste karakter en de werking van de administratieve en boekhoudkundige organisatie en van de interne controle, en de naleving van de bepalingen inzake het aanleggen van reservefondsen. De bedrijfsrevisoren dienen, benevens aan de algemene vergadering van de mutualistische entiteit, verslag uit te brengen bij de Controledienst over de financiële toestand en het beheer van de mutualistische entiteiten telkens als deze erom verzoekt en minstens eenmaal per jaar. De bedrijfsrevisoren brengen de Controledienst evenwel onmiddellijk op de hoogte van de leemten, onregelmatigheden en overtredingen die zij hebben vastgesteld. Daarnaast kunnen de bedrijfsrevisoren door de Controledienst belast worden met bijkomende opdrachten, onder meer in het kader van de evaluatie van de beheersprestaties van de ziekenfondsen.

De Controledienst heeft ter attentie van de bedrijfsrevisoren algemene richtlijnen uitgevaardigd inzake onder meer de draagwijdte van de controle en de opdrachten. Daarnaast werd voor de jaarlijkse rapportering inzake zowel de verplichte verzekering als de vrije en aanvullende verzekering een schema van verslag opgelegd. Dit gebeurde ook voor de bijzondere verslagen die de bedrijfsrevisoren dienen op te stellen in het kader van de evaluatie van de beheersprestaties van de ziekenfondsen. Deze benadering heeft als voordeel dat het een onderlinge vergelijking van de verslagen toelaat.



7.3. DE EXTERNE AUDIT DOOR DE CONTROLEDIENST

7.3.1. Algemeen

128. In dit deel van deze bijdrage wordt de externe audit uitgevoerd door de Controledienst belicht, waarbij twee punten worden aangehaald. Vooreerst wordt een overzicht gegeven van de gerichte controles en daarna wordt de evaluatie door de Controledienst van de beheersprestaties van de ziekenfondsen nader toegelicht.

7.3.2. De gerichte controles

A. *A priori en a posteriori*

129. De gerichte controles door de Controledienst kunnen zowel *a priori* als *a posteriori* gebeuren.

130. De controles *a priori* bestaan vooral uit de controle van de statutaire wijzigingen en de controle van de jaarrekeninggegevens. Voor wat betreft de statutaire wijzigingen voorziet de ziekenfondswet dat de Controledienst voorafgaand zijn goedkeuring dient te verlenen aan elke wijziging die de mutualistische entiteit wenst door te voeren aan zijn statuten. Deze goedkeuring wordt slechts verleend indien deze wijzigingen niet strijdig zijn met de Grondwet of met wettelijke of reglementaire bepalingen en zij het financieel evenwicht van de mutualistische entiteit of van de betrokken dienst niet in het gedrang brengen.

Voor wat betreft de controle van de jaarrekeninggegevens dient erop te worden gewezen dat de schema's van jaarrekening van zowel de verplichte verzekering als de vrije en aanvullende verzekering zijn opgenomen in een softwarepakket, EGUS genaamd, dat staat voor Elektronisch gegevensuitwisselingssysteem, dat in opdracht van de Controledienst werd ontwikkeld. Dit pakket omvat een 550-tal logische en mathematische controles op de gerapporteerde gegevens, waaronder een groot aantal die verplicht dienen nageleefd te worden alvorens de jaarrekening kan worden gevalideerd en elektronisch doorgestuurd naar de Controledienst.

131. De controles *a posteriori* nemen twee vormen aan: enerzijds gebeuren veel controles op de zetel van de Controledienst en anderzijds worden controles ter plaatse verricht.

De controles die gebeuren op de zetel van de Controledienst, trouwens ook hoofdzakelijk door de inspecteurs die instaan voor de controles ter plaatse, gebeuren onder meer op basis van de jaarrekeningen en de statistieken die door alle mutualistische entiteiten op elektronische wijze worden overgemaakt alsook op basis van de verslagen die de bedrijfsrevisoren jaarlijks opstellen. Op grond van deze informatie wordt onder andere nagegaan of door alle entiteiten de wettelijke en reglementaire bepalingen worden nageleefd inzake de waarderingsregels, de aan te leggen reservefondsen en de toegelaten beleggingsmogelijkheden. Daarnaast wordt op basis van onderlinge vergelijkingen ook nagezien of significante afwijkingen voor bepaalde kerngegevens gerechtvaardigd zijn.

Voor wat betreft de controles ter plaatse voorziet de jaarlijkse controleplanning dat alle mutualistische entiteiten minstens éénmaal per jaar gedurende een bepaalde periode worden gecontroleerd. Deze controles kunnen worden gevraagd door een derde of door de Raad van de Controledienst, of kunnen noodzakelijk zijn in het kader van de behandeling van een klacht.

Deze jaarlijkse controleplanning voorziet in twee soorten controles ter plaatse. In eerste instantie zijn er tal van individuele controles, dat wil zeggen controles die gericht zijn naar bepaalde mutualistische entiteiten omdat deze het voorwerp uitmaken van een bepaalde vaststelling of een klacht. Daarnaast zijn er jaarlijks enkele horizontale controles, dit wil zeggen controles die naar aanleiding van een bepaald thema op een uniforme wijze worden onderzocht in alle betrokken entiteiten. In dit laatste geval is het meestal de bedoeling de onderlinge performantiever verschillen tussen de mutualistische entiteiten in kaart te brengen en via een adequate onderrichting aan de sector *the best practice* voor te schotelen. Teneinde bij het uitvoeren van deze controles een uniforme aanpak door alle betrokken inspecteurs te waarborgen, wordt altijd een gedetailleerde technische controlenota uitgewerkt op basis waarvan ook een uitvoerige briefingsessie wordt voorzien.

B. Specifieke controlemaatregelen

132. In aanvulling op de gerichte controles kunnen nog drie specifieke controlemaatregelen worden aangehaald. Vooreerst dient erop gewezen dat de Controledienst eind vorig jaar een eerste ronde dialoog heeft georganiseerd tussen de diverse actoren die op het terrein betrokken zijn bij de controle, met name de auditverantwoordelijken van de landsbond, de aangestelde revisoren en de Controledienst. De bedoeling hiervan is stapsgewijs te komen tot een betere onderlinge afstemming inzake de geplande auditactiviteiten. In een eerste fase, die als een informatieronde zou kunnen worden bestempeld, werd aan alle landsbonden alsook de Hulpkas voor ziekte- en invaliditeitsverzekering en de Kas der Geneeskundige Verzorging van de N.M.B.S. Holding gevraagd hun auditplan voor het jaar 2008 over te maken. In een volgende fase zal ook worden onderzocht in welke mate een onderling overlegplatform zou kunnen worden in het leven geroepen.

Ten tweede dient te worden vermeld dat de Controledienst een aantal licenties van de audittool ACL heeft aangekocht en dat voor het gebruik hiervan met het oog op de naleving van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een aanvraag werd ingediend bij de Kruispuntbank voor de Sociale Zekerheid (KBSZ). Eenmaal deze aanvraag zal ingewilligd zijn, zal de inspectiedienst in staat worden gesteld zijn controlebenadering zowel te verruimen als te verfijnen.

Ten derde dient te worden aangestipt dat de bedrijfsrevisor van de betreffende mutualistische entiteit altijd op de hoogte wordt gebracht van de vaststellingen die door de inspecteurs worden gemaakt. Vermits ook de aangestelde bedrijfsrevisoren in hun verslaggeving de vastgestelde tekortkomingen dienen te melden aan de Controledienst bestaat alzo een wederzijdse feedback.

C. Opvolging van de gemaakte vaststellingen

133. Ter volledigheid dient te worden aangestipt dat de ziekenfondswet voorziet dat de Controledienst aan een mutualistische entiteit die deze wet of bepaalde onderrichtingen niet naleeft, de regularisatie van de toestand kan eisen binnen een bepaalde termijn of, zoals in het geval van tekortkomingen op het vlak van de reservefondsen en de beleggingen, een herstelplan kan opleggen. De Controledienst kan ook een overleg organiseren tussen de betrokken entiteit en de aangestelde bedrijfsrevisor om te zoeken naar een adequate oplossing of kan aan de overkoepelende landsbond vragen tijdelijk de voogdij over de betreffende entiteit uit te oefenen. De wet voorziet zelfs dat in uitzonderlijke gevallen door de Controledienst een bijzondere



commissaris kan worden benoemd, hetgeen tot op heden nooit diende te gebeuren. Tot slot dient te worden vermeld dat de ziekenfondswet de Controledienst de mogelijkheid biedt om voor de meeste overtredingen een geldboete uit te spreken.

7.3.3. De evaluatie van de beheersprestaties van de verzekeringsinstellingen

134. Ingevolge de wet van 15 februari 1993 tot hervorming van de wet van 9 augustus 1963 tot instelling en organisatie van een regeling voor verplichte ziekte- en invaliditeitsverzekering werden de bevoegdheden van de Controledienst gevoelig uitgebreid door de jaarlijkse toekenning van een deel van de vergoeding voor administratiekosten aan de verzekeringsinstellingen in het kader van de verplichte verzekering te laten afhangen van een evaluatie door de Controledienst van de beheersprestaties van deze verzekeringsinstellingen. Meer concreet wordt thans 10 % van deze administratieve vergoeding, hetgeen neerkomt op ongeveer 91,1 miljoen EUR, toegekend in functie van tien evaluatiecriteria ⁽⁹⁾. Voor zeven van deze criteria is de nodige informatie hoofdzakelijk afkomstig van het RIZIV.

Voor de drie overige evaluatiecriteria, die samen 45 % vertegenwoordigen van het totaal toe te kennen bedrag, zijn de gegevens niet alleen afkomstig van het RIZIV of van de Controledienst maar in belangrijke mate ook van de door de landsbonden aangestelde bedrijfsrevisoren. Het betreft de criteria inzake de goede werking van de interne controle en de interne audit, de chronologische betaling van de facturen in het kader van de derdebetalersregeling en de naleving van de termijnen van toepassing inzake de toewijzing van de uitgaven geneeskundige verzorging en uitkeringen aan respectievelijk de juiste boekingsmaand of het juiste boekhoudkwartaal. Voor elk van deze criteria werden in samenwerking met deze bedrijfsrevisoren onderrichtingen uitgewerkt die strikt door deze laatste dienen nageleefd.

135. Specifiek voor wat betreft het evaluatiecriterium inzake de goede werking van de interne controle en de interne audit dient te worden opgemerkt dat deze is opgedeeld in twee delen. Het eerste deel, waarvoor uitsluitend een beroep wordt gedaan op de bedrijfsrevisoren, heeft tot doel na te zien of alle aspecten van de omzendbrief bedoeld onder punt *supra*, 7.2.6. worden nageleefd. Hiervoor wordt aan de bedrijfsrevisoren gevraagd door middel van vragenlijsten die door de Controledienst werden opgesteld te antwoorden of aan het betrokken aspect is voldaan, niet voldaan of slechts gedeeltelijk is voldaan. In de twee laatstgenoemde situaties dient de bedrijfsrevisor zijn beoordeling te commentariëren. Het tweede deel heeft tot doel de goede werking van de interne controle en interne audit na te gaan op basis van zowel een aantal vaste thema's, zoals de terugvorderingen in geval van subrogatoire of onverschuldigde betalingen, als thema's die van jaar tot jaar kunnen variëren. Voor alle thema's die dienen te worden onderzocht door de bedrijfsrevisoren worden door de Controledienst altijd vragenlijsten opgesteld en, waar nodig, wordt eveneens de toe te passen steekproefmethodiek vastgelegd. Ter volledigheid kan worden aangestipt dat de Controledienst in dit kader door middel van controles ter plaatse één bepaald specifiek thema voor zijn rekening neemt, met name de aanwezigheid van exhaustieve inventarissen in de verplichte verzekering bij de afsluiting van een boekjaar alsook

⁽⁹⁾ Het eerste koninklijk besluit, met name het koninklijk besluit van 29 april 1993 betreffende de responsabilisering van de verzekeringsinstellingen met betrekking tot het bedrag van hun administratiekosten, voorzag zes criteria. Door een koninklijk besluit van 28 augustus 2002, dat voornoemd koninklijk besluit verving, werd het aantal criteria uitgebreid naar tien. Het koninklijk besluit van 21 december 2006, dat diverse bepalingen van voornoemd besluit wijzigde, verruimde bovendien de inhoud van één van de criteria.

het onderzoek van de eventuele aanwezigheid hierin van bedragen die ingevolge de wettelijke en reglementaire bepalingen niet meer in deze rekeningen zouden mogen voorkomen.

136. Op basis van de aldus voor de tien criteria verkregen informatie wordt vervolgens de evaluatie gefinaliseerd met het oog op het vaststellen van het deel van de administratieve vergoeding waarop de betreffende verzekeringsinstellingen recht hebben. De ervaring leert dat deze evaluatie een positief effect heeft op de werking van de verzekeringsinstellingen. Op diverse vlakken, zoals bijvoorbeeld inzake het beperken van de aanwezige dagelijkse liquiditeiten, werd immers vastgesteld dat de verzekeringsinstellingen hun werkprocedures herevalueren en verbeteren.

Vermits het mutualistisch landschap voortdurend onderhevig is aan wijzigingen, herbekijkt de Controledienst ook regelmatig alle aspecten die verband houden met deze evaluatie met het oog op het aanbrengen van verbeteringen of aanvullingen aan deze reglementering.



7.4. EINDBESCHOUWING

137. Op basis van deze bijdrage over de mutualistische sector kan worden vastgesteld dat het prudentieel toezicht door de Controledienst, die in het begin werd gesitueerd in de buitenste cirkel van de controleperimeter, zich laat voelen tot in de binnenste cirkel van de controleperimeter. Terwijl in de opstartfase van de Controledienst veel energie werd besteed aan het uitwerken van de nodige reglementaire onderbouw en de eerste toepassing ervan, werd met de tijd alsmaar meer het accent gelegd op het optimaliseren van een goede samenwerking met alle actoren op het terrein, en in het bijzonder met de interne audit van de landsbonden en de aangestelde bedrijfsrevisoren. Deze aanpak heeft ondertussen haar efficiëntie meer dan bewezen en zal in de komende jaren worden voortgezet en zelfs geïntensifieerd, waarbij de Controledienst oog zal blijven hebben voor de verdere professionalisering van de sector rekening houdend met de gangbare internationale normen ter zake.

107

DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE AUDIT (A) / LA VALEUR AJOUTEE DE L'AUDIT (A)





HOOFDSTUK 8

DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE INTERNE AUDIT, HET AUDITCOMITE EN DE EXTERNE AUDIT

B. Het intern toezicht door de onderneming zelf

CHAPITRE 8

LA VALEUR AJOUTEE DE L'AUDIT INTERNE, DU COMITE D'AUDIT ET DE L'AUDIT EXTERNE



M. WALGRAEVE

Hoofd Interne Audit, Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten
(NVSM)





Executive Summary (NL)

Deugdelijk bestuur bestaat uit een geheel van elementen die elk bijdragen om het gewenste resultaat te bereiken. Een objectieve en kwaliteitsvolle interne auditfunctie en een proactief auditcomité maken hiervan een belangrijk deel uit.

De interne afdeling heeft een verantwoordelijkheid in het toetsen en beoordelen van de opzet, de toereikendheid en de effectiviteit van de interne controle- en risicobeheersingsystemen en daarmee in het verbeteren van de activiteiten binnen de onderneming of de vzw. Het takengebied strekt zich hierbij uit over de totale strategische en operationele bedrijfsvoering van de onderneming of de vzw die gericht is op het nastreven van geformuleerde strategische doelstellingen.

Interne audit maakt deze verantwoordelijkheid waar vanuit een onafhankelijke en onpartijdige positie. Belangrijk is dat de bevoegdheden van de interne auditor in een door de raad van bestuur goedgekeurd auditcharter vastgelegd worden en binnen de onderneming of de vzw aan iedereen bekend gemaakt worden.

Een COSO-ERM georiënteerde auditbenadering geeft de interne auditor de mogelijkheid om de onderneming op een constructieve wijze op een hoger niveau van interne controle te brengen. Vermits de risicogeoriënteerde benadering vertrekt vanuit de ondernemingsobjectieven waaruit risico's kunnen voortvloeien en aldus aansluit bij hoe de effectieve directie omgaat met risico's, zal dit een positief effect hebben op de door de interne audit uitgeoefende werkzaamheden.

De afdeling is best multidisciplinair opgebouwd waardoor deze geïntegreerd kan werken en alle risicogebieden kan afdekken zodat de effectieve directie integrale adviezen ontvangt.

Interne audit wordt ingezet om medewerkers te stimuleren na te denken over hun eigen werk en om werkprocessen te verbeteren, of kennis op te doen van andermans processen. Deze continue verbeterfocus maakt van een onderneming of de vzw een lerende organisatie.

De grootste toegevoegde waarde van het auditcomité situeert zich op het vlak van de kritische invraagstelling van risico's, interne controle, financiële rapportering, werkingsverslagen, en de kwaliteit van de beheersingsprocessen. Daarnaast is het toezicht op de kwaliteit en de garantie voor onafhankelijkheid van interne en externe audit eveneens een belangrijke toegevoegde waarde van het auditcomité.

111

DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE AUDIT (B) / LA VALEUR AJOUTÉE DE L'AUDIT (B)



Executive Summary (FR)

La bonne gouvernance est constituée d'un ensemble d'éléments qui contribuent chacun à atteindre le résultat souhaité. Une fonction d'audit interne objective et de qualité, ainsi qu'un comité d'audit proactif en constituent un élément important.

Le service d'audit interne assume la responsabilité du contrôle et de l'évaluation du but, du caractère suffisant et de l'effectivité des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques et dès lors de l'amélioration des travaux au sein de l'entreprise ou de l'ASBL. Dans ce contexte, le domaine d'activité s'étend à l'ensemble de la gestion stratégique et opérationnelle de l'entreprise ou de l'ASBL qui vise à atteindre les objectifs stratégiques formulés.

112

Le service d'audit interne assume cette responsabilité de façon indépendante et impartiale. Il est essentiel que les compétences de l'auditeur interne soient déterminées dans une charte d'audit approuvée par le conseil d'administration et soient communiquées à chacun au sein de l'entreprise ou de l'ASBL.

Une approche d'audit axée sur le COSO-ERM donne la possibilité à l'auditeur interne d'augmenter de façon constructive le niveau d'audit interne au sein d'une entreprise. Etant donné que l'approche axée sur le risque part des objectifs de l'entreprise dont peuvent découler des risques et correspond dès lors à la manière dont la direction effective gère les risques, il en résultera un effet positif sur les travaux effectués par le service d'audit interne.

Il est à recommander que le service d'audit soit constitué de façon multidisciplinaire afin qu'il puisse travailler de façon intégrée et couvrir tous les domaines à risque de sorte que la direction effective reçoit des avis intégraux.

L'audit interne est mis en œuvre en vue de stimuler les collaborateurs à réfléchir sur leurs propres travaux et à améliorer les procédures de travail ou d'acquérir des connaissances sur les procédures des autres. Cette démarche d'amélioration continue fait d'une entreprise ou de l'ASBL une organisation qui s'instruit.

La plus grande valeur ajoutée du comité d'audit se situe dans le domaine de la mise en question critique des risques, de l'audit interne, de l'information financière, des rapports de fonctionnement, et de la qualité des procédures de contrôle interne. En outre, la surveillance de la qualité et la garantie d'indépendance de l'audit interne et externe constituent également une valeur ajoutée importante du comité d'audit.



8.1. INLEIDING

138. Deugdelijk bestuur bestaat uit een geheel van elementen die elk bijdragen om het gewenste resultaat te bereiken. Een professionele raad van bestuur, een proactief auditcomité en een objectieve en kwaliteitsvolle interne auditfunctie maken hiervan een belangrijk deel uit.

8.2. DE VERANTWOORDELIJKHEDEN VAN DE EFFECTIEVE DIRECTIE

139. Personen belast met de effectieve leiding van een onderneming ⁽¹⁾ hebben een wezenlijke impact op het globale beleid van deze onderneming, dit onder toezicht van de raad van bestuur die zelf instaat voor de algemene strategie, de goedkeuring van grote projecten, structuurhervormingen, enz.

Inzake deugdelijk bestuur wordt onder andere van de effectieve directie verwacht dat zij verslag doet van alle risico's die een materiële invloed kunnen hebben op de realisatie van de doelstellingen van de onderneming. Dit betreft zowel de financiële en operationele als de strategische risico's.

Beheersing van risico's moet daartoe, op efficiënte en effectieve wijze, integraal onderdeel uitmaken van de dagelijkse werkzaamheden. Een goed raamwerk om deze risico's te beheersen is daartoe essentieel. Een onderneming kan dat kader zelf ontwikkelen of een algemeen erkend kader adopteren.

140. Het COSO-ERM (*Committee of Sponsoring Organisations of the Treadway Commission - Enterprise Risk Management*)-raamwerk is ondertussen een beproefde methode voor het proactief en integraal beheersen van onzekere toekomstige gebeurtenissen, risico's maar ook mogelijkheden. Dit is essentieel met het oog op het realiseren van de doelstellingen van de onderneming.

De COSO-studie definieert ERM als een proces, tot stand gebracht door de effectieve directie en andere personeelsleden en dat wordt toegepast bij het bepalen van de strategie en in de hele organisatie wordt uitgevoerd om een redelijke zekerheid te verschaffen met betrekking tot het bereiken van de ondernemingsdoelstellingen via:

- De identificatie van gebeurtenissen die een invloed kunnen hebben op de onderneming;
- De beheersing van deze risico's rekening houdend met de graad van risicoaversie van de onderneming.

De doelstellingen worden onderverdeeld in vier categorieën:

- Het bereiken van de strategische doelstellingen;
- Effectiviteit en efficiëntie van de bedrijfsvoering;
- Betrouwbaarheid van de financiële rapportering;
- Conformiteit met wetgeving en reglementering.

141. Het COSO-ERM-model zelf, bestaat uit acht componenten:

8.2.1. De interne vormgeving

Het gaat hier over de “*the tone at the top*”, de “atmosfeer” die een belangrijke invloed heeft op het controlebewustzijn van de werknemers van de onderneming. De interne omgeving bevat onder meer de integriteit en ethische waarden van de onderneming, de bekwaamheid van haar personeelsleden, de filosofie en stijl van leiding geven, de

⁽¹⁾ Hier en verder in de tekst wordt de algemene term ‘onderneming’ gebruikt om uit te drukken dat het zowel kan gaan om een non-profitonderneming als een vereniging alsook om het even welke andere organisatie.



manier waarop bevoegdheden en verantwoordelijkheden worden toegewezen, de manier waarop werknemers worden begeleid en opgeleid en de aandacht en sturing van de raad van bestuur.

8.2.2. Bepaling van doelstellingen

Doelstellingen moeten worden vastgelegd vooraleer men potentiële gebeurtenissen kan identificeren die het behalen van deze objectieven kunnen beïnvloeden. Wat wil de onderneming bereiken? De gekozen doelstellingen moeten afgestemd zijn op de missie van de onderneming en passen binnen de risicobereidheid.

8.2.3. Identificatie van de gebeurtenissen

Dit kunnen zowel de kansen zijn die een positieve invloed kunnen hebben als de risico's die een negatieve invloed kunnen hebben op het streven naar de doelstellingen van de onderneming.

8.2.4. De risico-inschatting of de beoordeling van de geïdentificeerde risico's

De waarschijnlijkheid dat het risico zich zal voordoen en de gevolgen indien het zich voordoet.

8.2.5. De risicobeheersingsmaatregelen

Per risico wordt de meest geschikte reactie geselecteerd – vermijden, accepteren, beheersen of overdragen – en uitgewerkt in concrete acties om de omvang van de risico's in lijn te brengen met de risicobereidheid van de onderneming.

8.2.6. Controleactiviteiten

De regels en procedures die de effectieve directie helpen in het beheersen van de risico's. Het betreft hier activiteiten op elk niveau van de organisatie en zij kunnen bestaan uit goedkeuringen, bevoegdheden, scheiding van functies, nazicht, reconciliaties, evaluaties van operationele prestaties, bewaking van de activa.

8.2.7. Informatie en communicatie

Het gaat hier zowel over operationele en financiële informatie als over informatie inzake de wet- en regelgeving. Doel is als onderneming over voldoende externe en interne informatie te beschikken om de activiteiten van de onderneming uit te voeren en te controleren. Noodzakelijk is ook dat er voorzien is om belangrijke informatie te laten doorstromen naar de effectieve directie en de raad van bestuur.

8.2.8. Bewaking

Dit is het proces dat evalueert of het interne controlesysteem goed werkt. Het bestaat enerzijds uit de permanente bewaking, de normale supervisie van de operationele

verantwoordelijken en anderzijds uit aparte evaluaties. De nood aan aparte evaluaties, zowel qua inhoud als qua duur, is afhankelijk van de resultaten van de risicoanalyse en de permanente bewakingsactiviteiten.

Risico's hoeven dus zeker niet verzwegen te worden. Door ze niet te verzwijgen, kan er werk worden gemaakt van de beheersing. Een goed functionerend *risk management* en auditactiviteiten zijn noodzakelijk verbonden met het tot stand komen van een deugdelijk bestuur. Daar de raad van bestuur verantwoordelijk is voor het deugdelijk bestuur ten aanzien van alle belanghebbenden (de stakeholders) en voor de “*the tone at the top*” naar de effectieve directie toe vereist dit, dat de raad van bestuur de noden en verwachtingen van de belangrijkste stakeholders identificeert en begrijpt, en het risico bepaalt en evalueert welke deze noden en verwachtingen kunnen bedreigen. In de praktijk echter zal de raad van bestuur de operationele uitvoering van het *risk management* aan de effectieve directie delegeren. Daarom zijn auditactiviteiten, in het bijzonder interne audit, een noodzakelijk en waardevol element voor deugdelijk bestuur en het *risk management process*.

8.3. DE INTERNE AUDITAFDELING

8.3.1. Algemeen

142. De in de verschillende landen opgestelde regelgevingen die het rechtstreeks gevolg zijn van de stijgende belangstelling voor deugdelijk bestuur, besteden weinig of slechts beperkt aandacht aan het belang van de interne auditfunctie voor, onder andere, risicobeheersing.

De interne auditafdeling heeft echter een verantwoordelijkheid in het toetsen en beoordelen van de opzet, de toereikendheid en de effectiviteit van de interne risicobeheersings- en controlesystemen en daarmee in het verbeteren van de activiteiten binnen de onderneming. Het takengebied strekt zich hierbij uit over de totale strategische en operationele bedrijfsvoering van de onderneming welke gericht is op het nastreven van geformuleerde strategische doelstellingen, inclusief *risk management*.

Belangrijk daarbij is dat de interne audit deze functie onafhankelijk en onpartijdig kan uitoefenen.

8.3.2. De onafhankelijkheid van de interne audit

143. Interne auditors hebben een toetsende verantwoordelijkheid vanuit een onafhankelijke positie.

Deze onafhankelijkheid kan worden bereikt door de interne auditafdeling zo hoog mogelijk in de organisatie te verankeren. Dit illustreert de onafhankelijke positie van deze.

De interne auditafdeling moet de mogelijkheid hebben haar vaststellingen en beoordelingen vrij uit te drukken en kenbaar te maken. Onafhankelijkheid impliceert ook dat de interne auditor, in het kader van de uitoefening van zijn opdrachten, ongelimiteerd toegang moet hebben tot alle gegevens en personen van de onderneming. De auditor kan iedere persoon om inlichtingen vragen die hij nodig acht voor de uitvoering van zijn opdrachten.

Belangrijk daarom is dat de bevoegdheden van de interne auditor in een door de raad van bestuur goedgekeurd auditcharter vastgelegd zijn en binnen de onderneming aan iedereen bekend worden gemaakt.

Het auditcharter waarborgt het statuut van de interne auditafdeling binnen de onderneming. Het is een document dat minstens volgende onderwerpen behandelt:

- De doelstelling en de reikwijdte van de interne auditfunctie;
- De plaats in de onderneming, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van de interne auditafdeling.

Het hoofd van de interne auditafdeling moet de mogelijkheid hebben om, rechtstreeks en op zijn initiatief, de voorzitter van de raad van bestuur of de leden van het auditcomité of de commissaris te informeren.

De onafhankelijke positie en de functie van de interne auditor binnen de onderneming vereisen een professionele houding. Deze professionele houding veronderstelt dat de

auditor en zijn werkzaamheden beantwoorden aan de professionele eisen en de Ethische Code uitgevaardigd door het *Institute of Internal Auditors* (IIA).

8.3.3. De onpartijdigheid

144. Hiermee wordt bedoeld dat de interne afdeling haar opdracht objectief uitoefent. Onpartijdigheid vereist dat de afdeling zelf aandacht besteedt aan het vermijden van belangenconflicten. Onpartijdigheid vereist dat de interne afdeling niet betrokken wordt bij de operationele organisatie van de onderneming, noch bij het uitwerken, invoeren of zelf uitvoeren van maatregelen betreffende organisatie en interne controle. Zoniet zou zij daarvoor immers de verantwoordelijkheid dragen en haar beoordelingsvrijheid in het gedrang zien komen.

De interne auditors dragen geen verantwoordelijkheid voor de opzet en de werking van processen en dus ook niet voor de implementatie van de aanbevelingen die voortvloeien uit hun werkzaamheden.

De deskundigheid van interne auditors kan echter benut worden voor activiteiten, zoals de opzet van nieuwe systemen en processen enz. Hiervoor geldt echter expliciet dat interne auditors geen eindverantwoordelijkheid kunnen dragen en hierover geen beslissingsbevoegdheid hebben.

De onafhankelijkheid van de interne auditors kan in gevaar komen bij taken die een mix zijn tussen advies en audit en minder bij advies op zich.

Het is bij gebrek aan duidelijkheid wat nu juist advies is en wat audit, dat de kans verhoogt dat interne auditors niet meer onafhankelijk zijn. De interne auditdienst zal dan ook criteria uitwerken om advies en audit van elkaar te onderscheiden.

Het verdient aanbeveling dat het auditcharter specificeert volgens welke modaliteiten een beroep kan gedaan worden op de interne audit voor advies, begeleiding en andere speciale opdrachten.

Een belangrijk middel van onpartijdigheid is ook het geregeld roteren van de taken en het vermijden dat intern gerecruteerde auditors activiteiten of functies auditeren die zij, zeker recent, tevoren zelf uitvoerden.

8.3.4. De focus en de scope van de interne audit

145. De focus van het interne auditwerk is de laatste decennia enorm veranderd. Zo kunnen wij een evolutie onderkennen waarin een duidelijke verschuiving waarneembaar is van controle naar risico gebaseerde audit. Deze evolutie kunnen wij als volgt schetsen:

- Financiële audit georiënteerd met nadruk op nazicht van de externe financiële rapportering en de hieraan verbonden interne boekhoudkundige controles;
- Operationele audit met nadruk op de controleactiviteiten;
- De op COSO gebaseerde interne audit;
- De op COSO-ERM gebaseerde interne audit.

Bij de klassieke benadering ligt de nadruk op het testen van het interne controlesysteem en bestaat de neiging om controledoelstellingen als absolute waarden voorop te stellen waarover geen discussie mogelijk is. Hierbij wordt, bijvoorbeeld, functiescheiding



niet als een risico beschouwd voor het bereiken van een specifiek doel zoals daar is het realiseren van een korte doorlooptijd.

146. Door gebruik te maken van het COSO-model is er een beter evenwicht gevonden tussen de zogenaamde “harde controles” van de traditionele audit (organisatiemaatregelen, controlemaatregelen, boekhoudkundige maatregelen) en de “zachte controles” (competentie en professionalisme van de medewerkers, ethisch gedrag, controlebewustzijn, filosofie en stijl van leiding geven).

De COSO-benadering zoekt naar de oorzaken van de fouten en tracht een steeds werkbare oplossing voor te stellen, eerder dan personen of processen op hun fouten te wijzen. Of de auditor te werk gaat met de instelling ‘ik ben op zoek naar fouten’, of met de instelling ‘ik ben op zoek naar structurele problemen om samen te komen tot verbeteringen’ is bepalend voor het effect van de audit.

Een COSO-ERM-georiënteerde auditbenadering geeft de interne auditor de mogelijkheid om de onderneming op een constructieve wijze op een hoger niveau van interne controle te brengen.

Vermits de risico-georiënteerde benadering vertrekt vanuit de ondernemingsobjectieven waaruit risico's kunnen voortvloeien en aldus aansluit bij hoe de effectieve directie omgaat met risico's, zal dit een positief effect hebben op de door interne audit uitgeoefende werkzaamheden.

Het ‘product’ van de interne auditor is het geven van aanvullende zekerheid, niet alleen over de typische operationele risico's maar ook over het beheersen van juridische risico's en reputatierisico's. Dit impliceert dat interne audit op een continue wijze alomtegenwoordig moet zijn in de onderneming. Interne audit zal zich zo goed als mogelijk van haar taak trachten te kwijten maar kan echter geen permanente allesomvattende dekking garanderen.

De verschuiving van een zuiver op “controle” gesteunde benadering naar een COSO-ERM-benadering is een belangrijke stap in de ontwikkeling en de verdere uitbouw van de interne auditfunctie. Het COSO-ERM-model bevat immers al de aspecten die door de interne audit voor ogen moeten worden gehouden. De interne auditors kunnen aan de hand van het ERM-raamwerk nagaan of hun risico-inschatting strookt met degene die de effectieve directie vooropstelt en kan dienen als gemeenschappelijk referentiekader voor de operationele diensten en de interne audit.

De huidige scope en het takengebied van de interne auditors strekt zich nu uit over de totale strategische, tactische en operationele bedrijfsvoering van de onderneming welke gericht is op het nastreven van geformuleerde strategische doelstellingen. Door methodisch en kwalitatief hoogwaardig onderzoek, verstrekt interne audit aanvullende zekerheid en aanbevelingen aan de effectieve directie.

8.3.5. De werking van interne audit

A. De rol en de opdracht

147. Het doel van de op risico gebaseerde interne audit bestaat erin de raad van bestuur redelijke zekerheid te verschaffen dat:

- De risicobeheersingsprocessen zoals geïmplementeerd door de effectieve directie effectief werken;

- De risicobeheersingsprocessen goed zijn opgebouwd;
- De acties die de effectieve directie wenst te nemen om de risico's terug te brengen tot een voor de raad van bestuur aanvaardbaar niveau, adequaat zijn en effectief worden toegepast;
- Een degelijk controleraamwerk werd geïmplementeerd dat op een voldoende wijze de risico's beheerst die de effectieve directie wil aanpakken.

De op risico gebaseerde interne audit start met de ondernemingsdoelstellingen en focust dan op die gebeurtenissen die door de effectieve directie als bedreigend werden geïdentificeerd voor het bereiken van deze doelstellingen.

De rol van de interne audit bestaat erin na te gaan in hoeverre de effectieve directie een degelijke risicobeheersingsaanpak heeft opgesteld en geïmplementeerd om in de onderneming het risico te verminderen tot een niveau aanvaardbaar voor de raad van bestuur. De auditafdeling is daarom best multidisciplinair opgebouwd waardoor deze geïntegreerd kan werken en alle risicogebieden kan afdekken zodat de effectieve directie integrale adviezen ontvangt.

Daarnaast is voor de interne audit, naast het afleveren van een professioneel oordeel over de risicobeheersing door de effectieve directie, nog een rol weggelegd als raadgever. Interne audit mag de effectieve directie advies geven over het beëindigen of overdragen van risicovolle activiteiten, zolang zijn onafhankelijkheid niet in het gedrang komt. Adviesverlening is echter een bijkomende functie die in geen geval de basisopdracht, noch de verantwoordelijkheid en de beoordelingsvrijheid van de interne auditafdeling in het gedrang mag brengen.

Interne audit levert toegevoegde waarde door het vergemakkelijken van de identificatie en de beoordeling van risico's op alle niveaus. Belangrijk is medewerkers te stimuleren na te denken over hun eigen werk en om werkprocessen te verbeteren, of kennis op te doen van andermans processen. Deze continue verbeterfocus maakt van een onderneming een lerende organisatie.

Interne audit moet nazien dat er aangepaste forums bestaan om de risico's op alle niveaus te bespreken, dat de verantwoordelijkheden voor identificatie en beoordeling van risico's duidelijk worden afgebakend en dat de beoordeling en opvolging door de effectieve directie correct zijn georganiseerd.

De auditplanning moet voldoende zijn afgestemd op de risico's en er moet voldoende tijd worden besteed aan de voorbereiding en de uitvoering van de audit. Om deze reden is het belangrijk voldoende aandacht te hebben voor het opstellen van het auditplan.

B. Het auditplan

148. Onder auditplan verstaan we een werkplanopzet voor de uit te voeren audits, dat als herkenbaar en transparant uitvoeringsplan kan worden gepresenteerd. De planning is vergezeld van een staat van de vereiste menselijke en materiële middelen. Bij de menselijke middelen wordt niet enkel aandacht besteed aan het aantal personen maar ook aan de vereiste bekwaamheid.

De auditplanning wordt opgesteld door de interne auditafdeling en goedgekeurd door de effectieve directie. Deze goedkeuring houdt in dat zij de vereiste middelen ter beschikking stelt van de interne auditafdeling. De auditplanning wordt bevestigd door het auditcomité.



Het auditplan zelf moet realistisch zijn. Daarom moet in dit plan tijd worden voorzien voor andere opdrachten en activiteiten zoals specifieke onderzoeken, advies en vorming.

De inhoud van het auditplan hangt af van het stadium waarin de onderneming zich bevindt inzake risicobeheersing.

149. In een volwassen risicobeheersingsomgeving, waar risicobeheersingsprocessen adequaat zijn en volledig in de onderneming zijn ingebed, kan de aandacht zich richten op:

- Het auditeren van de risicobeheersingsinfrastructuur (resources, documentatie, procedures, rapportering);
- Het auditeren van het interne controlesysteem voor de onderneming als geheel en voor de individuele afdelingen afzonderlijk;
- Het uitvoeren van individuele auditopdrachten waar telkens specifieke risico's aan bod komen.

In deze ondernemingen zal de interne audit aldus steunen op de risico-identificatie en beoordeling door de effectieve directie bij de bepaling van de auditwerkzaamheden. De hier gevolgde werkwijze is dezelfde als bij de traditionele audit waarbij de auditwerkzaamheden beperkter zijn indien dit niet zo zou zijn.

In een minder volwassen risicobeheersingsomgeving, waarbij de risico's intuïtief en informeel worden aangepakt, zullen de auditopdrachten zich meestal toespitsen op complete systemen, processen of organisatieonderdelen. In dit geval zal de interne audit de doelstellingen van de onderneming en risicobeheersingsprocessen binnen elke auditentiteit aan een onderzoek onderwerpen.

Als de risicobeheersingsprocessen echter niet betrouwbaar zijn (de risico's zijn niet of zijn in geringe mate gekend en worden niet of op *ad hoc* basis aangepakt) dan zal de interne audit zijn eigen risicobeoordeling uitvoeren, al dan niet samen met de effectieve directie, om de precieze auditwerkzaamheden vast te leggen.

150. De risico's zelf zijn onder te verdelen in:

- Technisch risico: het risico dat systemen niet functioneren conform de eisen die aan het systeem gesteld zijn;
- Operationeel risico: het risico dat interne processen of het menselijk handelen inadequaat functioneren;
- Juridisch risico: het risico dat niet voldaan wordt aan wet- en regelgeving, statuten of afgesloten contracten;
- Reputatierisico: het risico van een negatieve publieke opinie door acties, geleverde diensten of uitingen in de media;
- Strategisch risico: het risico van een verkeerde strategie of ondermijning van strategische uitgangspunten.

151. Elk van deze risico's is onder te brengen in één of meerdere audittypes. Zo bestaan er dan ook verschillende audittypes:

- De financiële audit, met als doel de betrouwbaarheid van de boekhouding en de daaruit voortvloeiende jaarrekening te verifiëren;
- De nalevingsaudit (*compliance audit*) gericht op het nazicht van de naleving van wetten, reglementen, beleidslijnen en procedures;

- De operationele audit, gericht op het nazicht van de kwaliteit en de aangepastheid van de systemen en procedures, de kritische analyse van de organisatiestructuren en de beoordeling van het afdoend karakter van de gehanteerde methoden en middelen ten opzichte van de doelstellingen;
- De management audit, gericht op de beoordeling van de kwaliteit van de managementfunctie in het kader van de doelstellingen van de onderneming;
- IT audit, gericht op controle van systemen en informaticatoepassingen;
- *Forensic audit*, specifiek gericht op het opsporen van fraude.

Daar de belanghebbenden in de non-profitsector meer geïnteresseerd zijn in de wijze waarop de non-profitonderneming heeft omgesprongen met de middelen die haar werden verstrekt, wordt in deze ondernemingen meer aandacht besteed aan de rechtmatigheid en doelmatigheid. De belanghebbenden willen een professioneel verantwoord antwoord op de vraag 'Wat heeft men met het geld gedaan?'.

Immers de resultatenrekening van de non-profitonderneming weerspiegelt niet het resultaat van de onderneming. Het resultaat van een non-profitonderneming is de afweging van de bereikte dienstverlening tegen de verbruikte middelen. Dit vereist een nalevingsaudit of een rechtmatigheidsaudit en een doelmatigheidsaudit. Doelmatigheidsaudit kunnen we min of meer vergelijken met een operationele audit waarbij de 3E's systematisch worden nagegaan: *Effectiveness, Efficiency and Economy*.

152. De interne auditafdeling onderzoekt en beoordeelt de globale activiteit van de onderneming of de onderneming in al haar geledingen. Zij kan zich dan ook niet beperken tot één audittype maar gebruikt het meest aangewezen type in functie van de te bereiken auditdoelstelling.

Om deze redenen is de auditafdeling best multidisciplinair samengesteld waardoor deze geïntegreerd kan werken en alle risicogebieden kan afdekken zodat de effectieve directie integrale adviezen ontvangt.

C. De auditdocumentatie/werkpapieren

153. Onder auditdocumentatie verstaan wij alle documenten die de auditor tijdens de uitvoering van een auditopdracht opmaakt en/of verzamelt.

Auditdocumentatie houdt onder meer in:

- De documentatie met betrekking tot de planning van de opdracht;
- De documentatie met betrekking tot de uitgevoerde auditwerkzaamheden en audittesten (incl. het verzamelde bewijsmateriaal);
- De conclusies van de audit (rapport, eventueel de weergave van een presentatie van de auditresultaten, enz).

Algemeen kan gesteld worden dat de auditdocumentatie voldoende gedetailleerd moet zijn zodanig dat de auditconclusies genoeg worden ondersteund.

154. Daarnaast moet uit de auditdocumentatie blijken dat:

- De opdracht in overeenstemming met de gebruikte normen werd uitgevoerd;
- De auditwerkzaamheden daadwerkelijk werden uitgevoerd.

Meer specifiek moet bij het nemen van steekproeven de wijze van selectie en de gehanteerde selectiecriteria goed gedocumenteerd zijn.



Op het einde van de auditopdracht moet een afzonderlijk document worden opgemaakt dat informatie bevat over de belangrijkste bevindingen.

D. De rapportering

155. Het eindproduct van de audit heeft de vorm van een rapportage of tabel bestaande uit bevindingen en aanbevelingen en de reactie van de geauditeerden. Op basis van deze bevindingen geeft de interne auditor in de rapportage een oordeel over de mate van risicobeheersing. De interne afdeling geeft een aanduiding van de relatieve belangrijkheid van de vastgestelde tekortkomingen.

Het is de kunst om in de rapportage een onderscheid te maken tussen de bevindingen, conclusies en aanbevelingen. De conclusie wordt vanuit de auditbevindingen opgebouwd. Auditbevindingen zijn concrete positieve of negatieve resultaten van de beoordeling. Pas aan het einde van de audit kunnen de auditors bepaalde patronen in deze bevindingen ontdekken. De auditconclusie geeft het beeld van de patronen in de auditbevindingen weer en tevens een oordeel over de mate waarin de processen van de beoordeelde risico's zijn beheerst.

Het is belangrijk dat de auditor samen met de geauditeerde en alle betrokkenen voldoende tijd neemt om te komen tot een effectief verbetervoorstel.

Er gaan stemmen op dat de interne auditor zich best te allen tijde zou beperken tot het vaststellen van bevindingen en zich vanuit zijn rol nimmer zou bemoeien met de opvolging van de bevindingen. Een adviserende auditor zou namelijk de verantwoordelijkheid van de geauditeerde ontnemen en demotiverend werken. Bovendien zou het voor de auditor moeilijk zijn in alle objectiviteit de verbeteractie vast te stellen.

E. De opvolging

156. De effectieve directie keurt een procedure goed, op voorstel van de interne afdeling, zodanig dat gevolg wordt gegeven aan de aanbevelingen van de interne afdeling. Hierbij wordt aandacht besteed aan de respectieve verantwoordelijkheden van de betrokken partijen voor het corrigeren van de vastgestelde tekortkomingen, de goedkeuring door de betrokken directies, de eventuele rol van de effectieve directie bij blijvende geschillen, en het tijdschema waarbinnen de verbetering dient verwezenlijkt te zijn.

De interne afdeling ontwikkelt een aangepaste methode om na te gaan hoe haar aanbevelingen opgevolgd worden. De bevindingen ter zake worden periodiek meegedeeld aan de effectieve directie. Een goede praktijk zou zijn dit minstens per semester te doen.

8.3.6. De doeltreffendheid van de werking van interne audit

157. Het aantal auditors van een onderneming zal hoofdzakelijk afhangen van de grootte van de onderneming, het risiconiveau van de onderneming en van het aantal rapporteringniveaus.

Zoals elke afdeling wordt aan interne audit gevraagd te werken binnen een strikt budget. De beheersing van de doeltreffendheid en productiviteitsverhoging zullen daarom een voortdurende zorg zijn.

158. De beheersing van de kosten kan gebeuren door:

- Het uitvoeren van een op risico gebaseerde audit zodat het auditplan is afgestemd op het risicoprofiel van de onderneming;
- Standaardisering van de methodieken, benadering;
- Aanwenden van zelfbeoordelingstechnieken waardoor het bereik en de effectiviteit worden verhoogd;
- Gebruik maken van geautomatiseerde systemen, instrumenten en technieken;
- Het delen van kennis en ondersteuning door middel van databases;
- Gerichte analyses en continu opvolgen van risico-indicatoren;
- Samenwerken met externe partijen door uitbesteding van bepaalde opdrachten;
- Continue controle en kwaliteitsbewaking van de audit;
- Prestatiemetingen (tijdsregistratiesysteem);
- Evaluatie na de opdracht;
- Persoonlijke ontwikkeling en continue scholing van de auditors om hun vaardigheden te verbeteren.

159. Aan de hand van een aantal criteria is het mogelijk de doeltreffendheid van de interne audit op te volgen. Theoretisch kunnen wij deze criteria als volgt opdelen:

- Op het gebied van auditomgeving:
 - Auditplanning;
 - Tevredenheid van de effectieve directie;
 - Kwaliteitsbewaking binnen interne audit;
 - Relatie met het auditcomité;
- Op het gebied van input:
 - Aantal auditors;
 - Kwaliteit van de auditors;
 - Auditmiddelen;
- Op het gebied van proces:
 - Relatie met geauditeerden;
 - Naleving planning van een auditopdracht;
- Op het gebied van output:
 - Aantal auditvaststellingen;
 - Kwaliteit van de auditvaststellingen;
 - Tijdigheid van het auditrapport;
 - Nauwkeurigheid van het auditrapport.

160. De meest kritische doeltreffendheidsindicatoren en in de praktijk dan ook de meest gebruikte zijn:

- Tevredenheid van de geauditeerde (gemeten via een vragenlijst);
- Percentage van de geformuleerde aanbevelingen die door de geauditeerde geïmplementeerd werden;
- Aantal aanvragen vanwege management;
- Tevredenheid van het auditcomité;
- Belangrijkheid van de geauditeerde materie;

- Tevredenheid en verwachtingen van de effectieve directie;
- Ervaring van de auditors;
- Verhouding tussen het aantal beëindigde opdrachten ten opzichte van het aantal geplande opdrachten;
- Aantal aangebrachte verbeteringen aan de bedrijfsprocessen;
- Aantal vormingsuren per interne auditor.

8.3.7. Kwaliteitscontrole

161. Uit het voorgaande blijkt reeds dat kwaliteit in audit heel belangrijk is. Om deze reden is het belangrijk dat elke interne auditfunctie beschikt over een stelsel van kwaliteitsbeheersing dat voldoet aan de algemeen aanvaarde normen voor de beroepsuitoefening.

Het stelsel van kwaliteitsbeheersing moet niet alleen de kwaliteitsborging van de uitgevoerde onderzoeken omvatten, doch ook de algemene organisatorische randvoorwaarden van de interne auditfunctie zoals: het charter, de positionering in de organisatie, het beleidskader, het personeelsontwikkelingsbeleid, de interne en externe relaties en het vaktechnisch instrumentarium.

De kwaliteit van de interne auditfunctie als geheel, en het auditproces in het bijzonder, kan in de praktijk gewaarborgd worden door supervisie. Tijdens het uitvoeren van een audit moet de verantwoordelijke interne audit continu betrokken zijn bij belangrijke mijlpalen in de audit zoals de auditplanning, het auditprogramma en het auditrapport.

De richtlijnen van het *Institute of Internal Auditors* (IIA) verwachten continue en periodieke assessments van het hele spectrum van audit en advies uitgevoerd door interne audit, inclusief continue interne kwaliteitsverzekerende processen, periodieke *reviews* en elke vijf jaar een externe kwaliteitsassessment door een gekwalificeerde onafhankelijke *reviewer*.

8.3.8. Relatie met de effectieve directie

162. Om het COSO-ERM-model succesvol te implementeren, moet het model ontwikkeld worden doorheen de ganse onderneming. Het behoort tot de verantwoordelijkheid van de effectieve directie om de beheersingsmaatregelen effectief te communiceren aan alle belanghebbenden. Door middel van een goede communicatie zal deze het belang onderstrepen tussen een adequate risicobeheersing en het bereiken van de objectieven.

Op deze manier komt het COSO-ERM-model dichterbij de individuele werknemer te staan en ontstaat er een veranderde, geresponsabiliseerde risicocultuur doorheen de onderneming.

Wanneer aan interne audit gevraagd wordt om een actieve rol te spelen bij het implementeren van het COSO-ERM-proces, dan kan dit op voorwaarde dat dit beperkt blijft tot het geven van een bijkomende zekerheid of een advies.

Gaat de rol van interne audit verder dan deze beide basistaken, dan komt de onafhankelijkheid van de interne auditor mogelijks in het gedrang. Pragmatisch beschouwd, moet er toch vastgesteld worden dat er soms discussie kan ontstaan over de precieze scheiding tussen beide taken.

Van de interne auditor wordt verwacht dat hij de effectieve directie en de raad van bestuur bijstaat door het risicoproces te onderzoeken, te evalueren, te rapporteren en aanbevelingen te doen met betrekking tot verbeteringen betreffende adequaatheid en effectiviteit. In een adviserende rol kan de interne auditor de onderneming bijstaan bij:

- De introductie van COSO-ERM;
- Het identificeren en uniformiseren van de risico's;
- Het verstrekken van advies over beheersingsmaatregelen met betrekking tot de risico's.

In de praktijk stellen interne auditors vaak hun kennis en ervaring in verband met risico's en controleprocessen ter beschikking, om *risk* managementstructuren mee te helpen opstarten en te ontwikkelen. Zo kan bij gebrek aan initiatief de interne audit zelfs een voortrekkersrol spelen om deze leemte in te vullen. Het opzetten van een dergelijke structuur kan echter enkel een korte termijn oplossing zijn. Steeds moet de onafhankelijkheid gevrijwaard worden om het gradueel afglijden naar operationele taken te vermijden.

Onafhankelijk van de effectieve directie is het de taak van interne audit de risicogebieden te identificeren om de te verwachten of de te vermoeden risico's op te sporen. De directie moet in kennis worden gesteld van risicogebieden die gedetecteerd werden aan de hand van audits die binnen de onderneming werden uitgevoerd en via een complete risicoanalyse waarbij risico's worden geïnventariseerd voor elke bedrijfsactiviteit.

Aan de nieuwe of pas opgespoorde risico's moet de interne auditor de consequenties vastknopen wat betreft zijn auditprogramma en de volgorde van de uit te voeren audits.

Hoeveel keer de interne auditor ook mag herhalen dat risicoanalyse en interne controle de verantwoordelijkheid van de lijnmanager zijn, dit zal nooit door deze worden aanvaard, zolang deze de gehanteerde begrippen niet als een deel van zijn eigen terrein ervaart. Daarom is het verstandig om risicomangement onderdeel te maken van het takenpakket van iedere lijnverantwoordelijke binnen de onderneming. In dat geval is de kans veel groter dat de informatie die risicomangement oplevert, ook in de praktijk gebruikt zal worden.

De lijnverantwoordelijken die nadenken over de risico's van de onderneming zijn in dat geval dezelfde als de groep die er daadwerkelijk wat aan kan doen. Alles wat uitgedrukt blijft in de terminologie van risicoanalyse en interne controle dreigt anders eigendom te blijven van interne audit.

Zelfbeoordelingstechnieken trachten er voor te zorgen dat het lijnmanagement zich zelf verantwoordelijk voelt voor de uitbouw, het onderhoud en de rapportering inzake risicoanalyse en interne controle. In de praktijk is het echter niet zo vanzelfsprekend om dit proces op een bestendige manier uit te bouwen zonder de steun en aanmoedigingen van interne audit.

8.3.9. Relatie met de externe audit

163. Het is belangrijk dat de interne en de externe audit samen overleggen om te bepalen op welke wijze de auditwerkzaamheden kunnen bijdragen tot de realisatie van de auditobjectieven.



Vermits het domein en de objectieven van de interne audit echter verschillen, zijn er grenzen aan de samenwerking.

Een optimale coördinatie van de totale auditinspanning, om een zo ruim mogelijk werkterrein te bestrijken en dubbel werk volledig uit te sluiten, is om deze reden dan ook onmogelijk.

Een belangrijke beperking vormen in de eerste plaats de normen en aanbevelingen die van toepassing zijn op externe auditor, en die bepalen dat de auditwerkzaamheden en besluiten van de interne audit niet in de plaats kunnen worden gesteld van de werkzaamheden van de externe audit. De externe auditor zal steeds zelf de nodige auditwerkzaamheden moeten uitvoeren om zich van zijn verantwoordelijkheid te kunnen kwijten.

De planning van de interne en de externe auditors moet echter besproken worden om te verzekeren dat de audit goed gecoördineerd wordt en nutteloze taken vermeden worden. Een goede planning zal er eveneens toe bijdragen dat de geplande activiteiten uitgevoerd worden binnen de daartoe voorziene tijd.

Belangrijk daarbij is dat bepaalde taakverdelingen gebeuren op basis van vereiste deskundigheid. Zo kan de externe auditor zich, met het oog op de evaluatie van de interne controlestructuur, steunen op de resultaten van de controletesten uitgevoerd door de interne auditors in het kader van een operationele audit.

Daarom is het noodzakelijk dat alle interne auditrapporten systematisch worden doorgestuurd naar de externe auditor, evenals de antwoorden van de effectieve directie hierop en de opvolgingsrapporten. Dit moet de externe auditor toelaten te bepalen of er bepaalde wijzigingen nodig zijn in de planning van zijn werkzaamheden. De verantwoordelijke van de interne audit moet uiteraard ook kunnen beschikken over de *management letter* van de externe auditor. Deze kan hem helpen bij het plannen van de toekomstige audits.

Belangrijk is dat er jaarlijks een overleg is tussen de externe en de interne auditor over de wenselijk geachte aandachtspunten voor de interne auditafdeling met betrekking tot de interne controlestructuur.

8.3.10. Relatie met controleorganen of toezichthouders

164. Toezichthouders kunnen hun toezicht op een directe wijze uitoefenen door bij de betrokken ondernemingen onderzoeken in te stellen. Zij kunnen ook gebruik maken van de werkzaamheden van de interne auditor en zo profiteren van de permanente aanwezigheid van de interne auditor en zijn grote kennis van de onderneming. Indien de werkzaamheden van de interne auditor niet geheel aansluiten op de behoeften van de toezichthouder, kunnen hieromtrent specifieke afspraken worden gemaakt. De interne auditor stelt zijn verslagen mede aan de toezichthouder ter beschikking. De toezichthouder kan naar behoefte de werkzaamheden van de interne auditor nazien. Zo kan hij er zich van vergewissen dat het oordeel van de interne auditor op een objectieve wijze is tot stand gekomen via een onafhankelijkheidstoets en juist en volledig in zijn rapportage is verwoord.

8.4. HET AUDITCOMITE

8.4.1. Algemeen

165. Het auditcomité is een subcomité van de raad van bestuur. Het auditcomité wordt aangesteld door de raad van bestuur om hem bij te staan bij het controleren van de integriteit van de financiële rekeningen van de onderneming, de naleving van de wettelijke en reglementaire vereisten, de geschiktheid en onafhankelijkheid van de commissaris, de werking van de interne audit en van de commissaris en de interne controles en het risicobeheer.

Omdat de bestuurders collegiaal verantwoordelijk zijn, is het belangrijk dat het auditcomité rapporteert over zijn werkzaamheden en bevindingen aan de andere bestuurders die geen deel uitmaken van het auditcomité.

8.4.2. Samenstelling van het auditcomité

166. Er bestaat internationaal heel wat wetgeving en reglementering met betrekking tot auditcomités. In België zijn de bepalingen met betrekking tot auditcomités in de wetgeving vrij beperkt.

Een goede praktijk is dat de meerderheid van een auditcomité uit onafhankelijke bestuurders bestaat. Deze onafhankelijke bestuurders mogen geen enkele relatie met de onderneming of de effectieve directie hebben.

Ten einde de doeltreffendheid van het auditcomité te bevorderen, nemen, indien gewenst, de volgende personen aan de vergaderingen van het auditcomité deel, en zonder er echter lid van te zijn: de voorzitter van de raad van bestuur, de leden van de effectieve directie, de interne auditor en de commissaris.

Door regelmatige aanwezigheid van de interne en de externe auditor op de vergaderingen van het auditcomité en door een afgesproken rapportering van beiden aan het comité, zullen de leden zich mede aan de hand van het stellen van kritische vragen een beeld kunnen vormen over de kwaliteit van het geleverde werk.

In ieder geval zal het hoofd van de interne afdeling rechtstreeks contact moeten kunnen hebben met de voorzitter van het auditcomité en minstens éénmaal per jaar zal er een vergadering moeten zijn tussen enerzijds het hoofd van de interne afdeling, het auditcomité en de effectieve directie.

8.4.3. Positionering van het auditcomité

167. Voor ondernemingen die deel uitmaken van een groep kan men zich de vraag stellen op welk niveau men een auditcomité moet plaatsen, bij de moederonderneming dan wel op het gedecentraliseerd niveau. En hoe worden in dit laatste geval de verantwoordelijkheden verdeeld tussen het auditcomité van de groep en de andere. Het antwoord hierop zal cultuurgebonden zijn: is de groep sterk aangestuurd of werkt ze eerder gedecentraliseerd met grote autonomie.

Indien men werkt met auditcomités op verschillende niveaus moet men zorgen voor het bepalen van de respectieve verantwoordelijkheden en bevoegdheden, en het opzetten van voldoende communicatie om ervoor te zorgen dat het auditcomité op groepsniveau over voldoende informatie beschikt.



8.4.4. De bekwaamheid van de leden van het auditcomité

168. Het comité zou moeten samengesteld zijn uit een minimum aantal bestuurders, die onderlegd zijn in financiële zaken, accountancy, enz. Dit kan de werking alleen maar ten goede komen.

8.4.5. De verantwoordelijkheid en de rol van het auditcomité

169. De hoofdverantwoordelijkheden van het auditcomité kunnen als volgt worden samengevat:

- Zich er van vergewissen dat de financiële staten en ook het activiteitenverslag (niet-financiële informatie) een getrouw beeld van de toestand van de onderneming geven;
- Zich ervan vergewissen dat er procedures zijn voor de evaluatie en het beheer van de risico's.

170. De rol van het auditcomité kan worden opgedeeld in twee categorieën:

- Met betrekking tot de interne procedures zal het auditcomité tenminste de integriteit van het financiële informatiesysteem bewaken (in het bijzonder de consistente toepassing van de waarderingsgrondslagen), het interne controle- en risicobeheersingssysteem nakijken om zich ervan te vergewissen dat de belangrijkste risico's geïdentificeerd en beheerst zijn en ten slotte zich vergewissen van de effectiviteit van de interne auditfunctie;
- Met betrekking tot de externe audit zal het auditcomité aanbevelingen maken inzake de selectie, benoeming, herbenoeming en ontslag van de externe auditor; de onafhankelijkheid beoordelen en de aard en omvang van de niet-auditactiviteiten van de externe auditor nakijken en onder controle houden en ten slotte de effectiviteit van het externe auditproces beoordelen alsook de reacties en actieplannen van het management op de aanbevelingen van de externe auditor.

171. De taak en de manier van functioneren van een auditcomité wordt vastgelegd in een charter dat goedgekeurd is door de raad van bestuur. Dat geschreven charter bevat bepalingen met betrekking tot de rol, de samenstelling, de bevoegdheden en de verantwoordelijkheden van het auditcomité. Het legt tevens de rapportering aan de raad van bestuur vast.

Dit auditcharter zou jaarlijks moeten worden herzien en herbevestigd, gecommuniceerd aan alle belanghebbenden, en toegevoegd aan de gepubliceerde financiële staten en het werkingsverslag.

172. Het auditcomité kan zich alle dienstige inlichtingen of stukken doen verstrekken en elk nazicht doen uitvoeren. Het doet daarbij een beroep op de interne afdeling. Het auditcomité brengt geregeld verslag uit bij de raad van bestuur. Zijn rol mag die van de interne afdeling helemaal niet overlappen of vervangen.

8.4.6. De taken van het auditcomité

173. De taken van het auditcomité kunnen als volgt worden omschreven:

- Zich vergewissen dat de onderneming beschikt over een adequaat en professioneel georganiseerd interne auditdepartement met voldoende personeel;

- Bevestigen van het auditcharter van de interne afdeling;
- Bevestigen van het auditplan alsook de ingezette middelen (zowel de menselijke als de materiële);
- Opvolgen van de realisatie van de geplande werkzaamheden van de interne afdeling (activiteitsverslagen en de samenvatting van de belangrijkste aanbevelingen);
- Opvolgen van de aanbevelingen gericht aan de effectieve directie;
- Opvolgen van de effectiviteit en de eventuele bijsturing van de interne afdeling in het kader van het risico-evaluatiemodel van de onderneming;
- Verstrekken van aanbevelingen aan de raad van bestuur bij de benoeming van de commissaris;
- Kennismaken van het auditprogramma van de commissaris, van de auditconclusies en aanbevelingen;
- Regelmatig beraadslagen over:
 - De toestand van de interne controle;
 - De externe financiële informatie, inbegrepen de naleving van de wettelijke, reglementaire en statutaire bepalingen, alsmede de overeenstemming met de door de raad van bestuur vastgelegde regels;
 - De relevante belangrijke niet-financiële informatie over hoe de onderneming heeft omgesprongen met de middelen die haar ter beschikking werden gesteld.

8.5. CONCLUSIE

174. Het bestaan van een goed werkende interne afdeling en een auditcomité dat een grote toegevoegde waarde levert, zijn een goede graadmeter van de volwassenheid van een onderneming en het daarin functionerende management alsmede van de professionaliteit van de controlefunctie.

Wanneer audit wordt gezien als het afvinken van checklists of het opsporen van fouten, wordt het verbeterdoel van audit niet gehaald. Bovendien wordt audit dan een ineffectieve en onplezierige bezigheid. Daarom zijn de juiste attitude, kennis en vaardigheden van een auditor van essentieel belang. Auditors dienen in staat te zijn situaties op een realistische manier te bezien en moeten zich kunnen inleven in de context.

Een COSO-ERM-georiënteerde auditbenadering geeft de interne auditor de mogelijkheid om de onderneming op een constructieve wijze op een hoger niveau van interne controle te brengen.

Vermits de risico-georiënteerde benadering vertrekt vanuit de ondernemingsobjectieven waaruit risico's kunnen voortvloeien en aldus aansluit bij hoe de effectieve directie omgaat met risico's, zal dit een positief effect hebben op de door de interne audit uitgeoefende werkzaamheden.

De grootste toegevoegde waarde van het auditcomité situeert zich op het vlak van de kritische invraagstelling van de risico's, de kwaliteit van de beheersingsprocessen, de interne controle, de financiële rapportering en het werkingsverslag. Daarnaast is het toezicht op de kwaliteit en de garantie voor onafhankelijkheid van de interne en de externe audit een belangrijke toegevoegde waarde van het auditcomité.





CHAPITRE 9

LA VALEUR AJOUTEE DE L'AUDIT INTERNE, DU COMITE D'AUDIT ET DE L'AUDIT EXTERNE

C. Les organes de contrôle vus sous l'angle des flux d'information

HOOFDSTUK 9

DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE INTERNE AUDIT, HET AUDITCOMITE EN DE EXTERNE AUDIT

B. THEUNISSEN
Réviseur d'entreprises





Executive Summary (FR)

Cette contribution tente d'analyser le contrôle interne, l'audit interne, l'audit externe et le comité d'audit sous l'angle des flux d'information de l'entité pour répondre de manière quelque peu innovante et pratique aux impératifs de gestion efficace, c'est-à-dire de manière à rendre plus performant le système d'information de gestion automatisé en vue de répondre adéquatement aux besoins d'information que nécessite la prise de décision des gestionnaires des entités non marchandes dans un contexte concurrentiel, plus imprévisible et plus instable qu'auparavant. Cette approche nécessite de garder clairement à l'esprit la logique et la philosophie générale de fonctionnement d'un système d'information et de se fixer des repères par rapport à un système de gestion de l'information.

De notre analyse nous pouvons dès lors affirmer que:

- 1) L'entreprise, qu'elle soit marchande ou non marchande, est une personne morale, mais son fonctionnement et son développement sont intimement comparables à la manière dont fonctionne notre organisme, une étonnante entreprise perfectionnée.
- 2) L'entité doit se doter d'un *système d'information* où interviennent des procédures formalisées qui ont pour objet d'engendrer des flux ordonnés d'information destinés à fonder les décisions pour mener à bien les missions assignées à l'association.
- 3) Le *contrôle interne* contribue indéniablement à assurer l'efficacité et la rigueur des activités de l'association et des missions qui lui sont confiées. Il faut oser dire que, quelle que soit la taille de l'entité, le contrôle interne est un incontournable moyen de prévention.
- 4) L'*audit interne* peut engendrer une remise en cause radicale, créer la cohérence, faire penser différemment, mais c'est aussi et surtout une **force de progrès** pour l'avenir de l'association, tout en restant une fonction de prévention.
- 5) L'*audit externe* apporte le certificat de garantie de la sincérité et de la régularité des comptes annuels établis par l'entité à usage surtout externe. Ce bulletin de santé de l'entité est appelé à prendre dans les secteurs non marchands l'importance de la radiographie ou du certificat médical pour les particuliers.
- 6) Grâce à la complémentarité d'administrateurs indépendants, le *comité d'audit* contribue à l'adéquation et à la qualité du fonctionnement du système d'information de l'association ainsi que des flux économiques et financiers qui le composent. Le comité d'audit est une interface, un facteur de confiance supplémentaire.
- 7) L'incidence des *réglementations comptables particulières* sur le système d'information de l'entité a pour effet de perturber son système d'information. Le flux comptable et financier ainsi que le prévisionnel et budgétaire seront fortement alourdis. Les tâches de l'audit interne, de l'audit externe et du comité d'audit devront s'adapter à cette situation.

Une *gestion efficace des flux financiers* se construit au sein d'un système d'information bien maîtrisé par un dispositif de contrôle adéquat, c'est-à-dire approprié à la taille et à la nature des activités et missions assignées à l'association. Il appartient au conseil d'administration de l'association de tout mettre en œuvre pour assurer le bon fonctionnement du système d'information.

Executive Summary (NL)

Deze bijdrage tracht een analyse te maken van de interne controle, de interne audit, de externe audit en het auditcomité vanuit het oogpunt van de informatiestromen van de entiteit. De bedoeling hiervan is op baanbrekende en praktijkgerichte wijze te voldoen aan de eisen van efficiënt bestuur, dit wil zeggen met het oog op een hogere performantie van het geautomatiseerd systeem van informatiebeheer en zo op passende wijze te voorzien in de behoefte aan informatie nodig voor de besluitvorming van bestuurders van non-profitorganisaties in een concurrerende context, onvoorspelbaarder en wisselvalliger dan voorheen. Bij deze benadering dient de logica en algemene filosofie van de werking van een informatiesysteem duidelijk voor ogen te worden gehouden en dienen richtpunten op het vlak van een informatiebeheerssysteem te worden bepaald.

Op basis van ons onderzoek kan derhalve het volgende worden bevestigd:

- 1) De onderneming, ongeacht of het gaat om een handelsonderneming of non-profitonderneming, is een rechtspersoon maar haar werking en ontwikkeling zijn nauw vergelijkbaar met de werkingswijze van ons organisme, een opmerkelijk geperfectioneerde onderneming.
- 2) De entiteit dient te beschikken over een *informatiesysteem* waarbij geformaliseerde procedures meespelen die ten doel hebben overzichtelijke informatiestromen voort te brengen ter motivering van de beslissingen teneinde de aan de vereniging toevertrouwde opdrachten tot een goed einde te brengen.
- 3) De *interne controle* draagt ontegensprekelijk bij tot het waarborgen van doeltreffende en nauwkeurige werkzaamheden van de vereniging en van de aan haar toevertrouwde opdrachten. Er dient te worden toegegeven dat, ongeacht de omvang van de entiteit, de interne controle een onvermijdbaar preventiemiddel is.
- 4) De *interne audit* kan een radicale invraagstelling teweegbrengen, een cohesie creëren, de denkwijze veranderen maar het is ook en vooral een **voortstuwende kracht** voor de toekomst van de vereniging, met behoud evenwel van de preventiefunctie.
- 5) De *externe audit* levert het garantiebewijs van de authenticiteit en nauwgezetheid van de door de entiteit opgestelde jaarrekening voor hoofdzakelijk extern gebruik. Dit medisch rapport van de entiteit zal in de non-profitsector even belangrijk worden als de röntgenfoto of het doktersattest voor particulieren.
- 6) Dankzij de complementariteit van onafhankelijke bestuurders, draagt het *auditcomité* bij tot de gelijkwaardigheid en de kwaliteit van de werking van het informatiesysteem van de vereniging, evenals van de economische en financiële stromen waaruit het is samengesteld. Het auditcomité is een interface, een bijkomende vertrouwensfactor.
- 7) De weerslag van de *bijzondere boekhoudreglementeringen* op het informatiesysteem van de entiteit heeft een ontregeling van haar informatiesysteem als gevolg. De boekhoudkundige en financiële stroom evenals op vooruitzichten gebaseerde en budgettaire stroom zullen sterk worden verzwaaard. De taken van de interne audit, de externe audit en van het auditcomité zullen in functie van deze situatie dienen te worden aangepast.

136



Een *doeltreffend beheer van de financiële stromen* wordt opgebouwd binnen een informatiesysteem met behulp van een bruikbaar controle-instrument, dit wil zeggen aangepast aan de omvang en de aard van de aan de vereniging toevertrouwde werkzaamheden en opdrachten. De raad van bestuur van de vereniging heeft als taak alles in het werk te stellen om de goede werking van het informatiesysteem te waarborgen.

137

DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE AUDIT (C) / LA VALEUR AJOUTEEDE L'AUDIT (C)



9.1. INTRODUCTION

175. Cette contribution tente d'analyser le contrôle interne, l'audit interne, l'audit externe et le comité d'audit sous l'angle des flux d'information de l'entité pour répondre de manière quelque peu innovante et pratique aux impératifs de gestion efficace, c'est-à-dire de manière à rendre plus performant le système d'information de gestion automatisé (qu'on ne peut plus concevoir autrement aujourd'hui) en vue de répondre adéquatement aux besoins d'information que nécessite la prise de décision des gestionnaires des entités non marchandes dans un contexte concurrentiel, plus imprévisible et plus instable qu'auparavant. Cette approche nécessite de garder clairement à l'esprit la logique et la philosophie générale de fonctionnement d'un système d'information et de se fixer des repères par rapport à un système de gestion de l'information.

138



9.2. LA PERSONNE MORALE, CE CORPS ETONNANT

9.2.1. Généralités

176. L'entreprise, qu'elle soit de nature marchande ou non marchande, est une personne morale, mais son fonctionnement et son développement sont intimement comparables à la manière dont fonctionne notre organisme. Les différents éléments qui composent le corps humain ne peuvent pas être considérés comme des parties isolées. Toutes sont associées dans le fonctionnement de ce vaste ensemble qu'est notre organisme.

9.2.2. La circulation de l'information: le cœur

177. Au centre de notre appareil circulatoire se trouve le cœur. Le cœur est un carrefour central où passe et repasse inlassablement tout le sang de notre corps. Au cycle cardiaque, et donc au système circulatoire, correspondent pour l'entreprise le cycle économique et son système d'information. Le sang est un liquide aqueux complexe contenant de nombreuses cellules et protéines. Au sang correspond dans l'entreprise l'information qui circule dans les différents flux. Le rôle du contrôle interne sera d'apprécier la qualité des propriétés de l'information. Le système circulatoire est formé de toute une série de vaisseaux sanguins, artères et veines. Pour l'entreprise, les flux d'information constituent son système artériel, son système circulatoire, au travers duquel circulent les informations économiques et financières.

9.2.3. La coordination et le contrôle de l'information: le cerveau

178. Le cœur est dirigé par le cerveau, comme tout le reste de notre corps. C'est lui qui dirige nos activités et qui traduit toutes les informations transmises par les organes des sens. Dans une entreprise, il y a une direction générale avec différents départements où l'on accomplit des tâches différentes. Le cerveau est un peu la direction générale de notre corps.

Nous distinguerons dans notre analyse les flux opérationnels de base qui forment les organes de l'entité, le sang qui constitue le moyen de transport de l'information opérationnelle, alors que les processus de mesure, de réglage et de contrôle sont pris en charge par le système nerveux.

Dès lors, ne pourrions-nous pas considérer que l'*audit* est le *système nerveux* qui par des indicateurs de gestion et de contrôle mesure les performances et les faiblesses de l'entreprise et les transmet au cerveau?



9.3. LE SYSTEME D'INFORMATION DE L'ENTITE

9.3.1. Généralités

179. L'analyse développée ci-après s'inspire de l'ouvrage rédigé par H. ANGOT intitulé *Système d'information de l'entreprise – Des flux d'information au système d'information de gestion automatisé* ⁽¹⁾.

9.3.2. Le cycle économique de l'entité

180. Tout organisme tend à se développer. Un objectif majeur de l'entreprise est la création de valeur ajoutée financière. Exprimé ainsi, ce point de vue semble très capitaliste, mais il est tout aussi valable sous l'angle associatif.

En effet, l'entité non marchande ne peut pas assurer sa continuité si elle ne gère pas efficacement son activité et ne maintient pas une structure financière adéquate. Même si son objet n'est pas de nature lucrative, elle doit suivre une philosophie et des principes de gestion et d'organisation très proches de ceux des entreprises marchandes.

Si l'on s'interroge sur la manière dont l'entité agit pour créer cette valeur ajoutée, on voit se dessiner un phénomène de transformations successives de capitaux initiaux (fonds associatifs, fonds affectés, subsides en capital) pour finalement maintenir ceux-ci, si possible avec un excédent positif des produits par rapport aux charges, excédent qui est réinjecté ensuite dans le cycle économique de l'entité. Ce cycle économique est d'autant plus efficace qu'il se répète souvent et qu'il n'est pas perturbé ou ralenti.

H. ANGOT précise par ailleurs que le cycle économique d'une entreprise peut être perturbé à tous les stades de son déroulement. Plus les blocages, les lenteurs, les anomalies vont se développer, plus la mécanique générale du cycle va se ralentir, voire même s'arrêter.

Il convient donc pour le gestionnaire de savoir d'abord ce qui peut constituer des points de fixation ou de trouble dans son cycle et ensuite d'organiser les moyens pour être informé en permanence sur l'état de ces points de fixation potentielle. En bref, il s'agit de prévoir un réseau complet de canaux de communication entre chacun de ces points et le gestionnaire, réseau qui constitue le **système d'information** de l'entreprise.

9.3.3. Les flux d'information

A. Les flux opérationnels de base

181. A l'examen du cycle économique de l'entité et des activités principales qu'il traverse, il y a lieu d'identifier les grands flux opérationnels et les moyens d'information qui relient chacune de ces activités au *dispatching* central de contrôle, un peu comme chez l'homme, les grandes artères qui partent du cœur vers les membres principaux. Dans une association, il y a lieu d'identifier trois flux de base: **le flux des prestations, le flux des achats et le flux de personnel.**

⁽¹⁾ H. ANGOT, *Système d'information de l'entreprise. Des flux d'information au système d'information de gestion automatisé*, 5^e éd., Bruxelles, De Boeck, 2006.

Ces flux assurent la mise en œuvre pratique du cycle de l'entité grâce à leur intégration complète. Ils couvrent dès lors toute la base du cycle économique et sont porteurs des informations qui permettront de juger de la bonne santé de celui-ci.

B. Le processus d'enregistrement et de mesure

182. Les flux opérationnels de base génèrent des flux d'information qui se concrétisent financièrement par les opérations considérées lors de l'enregistrement comptable. Ainsi, l'étude de chacun des flux de base et des interactions intervenant entre eux permet de faire apparaître les lignes de force du flux financier qui assure l'enregistrement valorisé des opérations intervenant dans les flux de base.

Ce flux constate, quantifie et enregistre l'ensemble des phénomènes économiques qui se produisent dans l'entité et dont les flux de base drainent la teneur. Il s'agit du **flux comptable et financier**. La comptabilité peut être dès lors considérée comme la véritable épine dorsale de l'entité.

C. La surveillance par le flux de prévision et le contrôle

183. Ce flux généré permet d'anticiper puis de mesurer les performances de l'entité en comparant les informations prévisionnelles et budgétaires, acquises en simulant de manière anticipée le fonctionnement des autres flux, avec celles obtenues ensuite par la collecte des informations portant sur la réalité opérationnelle. Il s'agit du **flux d'information prévisionnelle et budgétaire**.

9.4. LE CONTROLE INTERNE

9.4.1. Généralités

184. Les quelques lignes décrites ci-après n'ont pas pour objectif de donner une définition du contrôle interne. La notion de contrôle interne est clairement décrite dans l'ouvrage de H. WILMOTS intitulé *Aspects pratiques de l'organisation administrative et du contrôle interne* ⁽²⁾. Nous nous limiterons à aborder les particularités du milieu associatif en matière de contrôle interne.

Disons d'emblée que la fonction de contrôle interne ne se limite pas à la simple inspection ou vérification des flux d'information, elle sert aussi à s'assurer que le système d'information de l'entité dans son ensemble est bien maîtrisé, qu'il fonctionne avec la fluidité adéquate (flux d'information). *To control* en anglais ne signifie pas « contrôler », mais bien « maîtriser ». Dès lors, le contrôle interne répond bien au principe de maîtrise des flux d'information.

9.4.2. Les obstacles propres au milieu associatif

185. De notre expérience du milieu associatif, nous pouvons mettre en évidence deux types d'obstacles.

A. Les obstacles psychologiques

186. Certains dirigeants d'entités non marchandes pensent que le contrôle interne peut engendrer une rigueur excessive, nuisible à la souplesse actuelle au sein de leur entité.

D'autres dirigeants pensent que le contrôle interne introduira un climat de suspicion au sein de l'entité.

Pour le personnel de l'association, le contrôle interne peut engendrer un sentiment de frustration et de méfiance. Ses habitudes seront bouleversées. Les relations de travail entre collègues, souvent basées sur une confiance excessive, peuvent être nuisibles à l'efficacité du contrôle.

B. Les obstacles matériels

187. La difficulté d'obtenir une séparation des fonctions garantissant un contrôle réciproque des opérations est souvent due à un effectif limité, lui-même lié à l'étroitesse des moyens financiers dont disposent certaines associations. Certains pensent par ailleurs que séparer les fonctions réduit sensiblement la productivité des membres du personnel.

Une organisation imprécise et l'absence d'une organisation formalisée sont de réels obstacles au contrôle interne. En effet, la rigueur dans les procédures est d'autant plus nécessaire que se multiplient les acteurs sur le terrain : les administrateurs

⁽²⁾ H. WILMOTS, *Aspects pratiques de l'organisation administrative et du contrôle interne*, Etudes Institut des Réviseurs d'Entreprises, Bruxelles, Editions Standaard, 2002.



responsables de la gestion journalière, les appointés, les ouvriers, les volontaires et dans certaines situations les mandataires publics.

Certaines associations sont victimes de moyens insuffisants pour assurer un bon contrôle interne : restrictions budgétaires, personnel n'ayant pas toujours la qualification requise, rémunération calculée toujours au plus juste.

9.4.3. Les difficultés de mise en place du contrôle interne

188. Une première difficulté réside dans la description des flux d'information. Si la mise en place d'un contrôle interne est légitime pour des systèmes d'information réputés significatifs en termes de nombre de transactions traitées, on peut s'interroger sur la raison d'être d'un contrôle interne pour des applications peu fréquentes.

Pour celles-ci, le contrôle interne n'en reste pas moins indispensable, car sans être récurrentes, les transactions visées sont des opérations qui sont parfois plus sensibles tant en termes d'engagements financiers qu'en termes d'engagement de la responsabilité des administrateurs et de l'entité. Ces opérations non récurrentes feront d'ailleurs l'objet d'une attention toute particulière de la part du comité d'audit. En conséquence, il est essentiel pour l'association de bien cerner les flux d'information faisant vivre l'association.

Une seconde difficulté pour obtenir un contrôle interne efficace est de bénéficier d'une organisation s'appuyant sur une bonne séparation des tâches. Si l'effectif est restreint et de plus fait obstacle au principe de la séparation des fonctions, une formalisation des procédures est nécessaire pour faciliter un contrôle différent par les administrateurs et le réviseur d'entreprises.

9.4.4. La prévention des risques par des instruments juridiques adaptés

189. Limitons-nous à citer quelques exemples, étant donné que cette matière est très vaste et nous écarterait du fil conducteur de notre contribution. Cela peut concerner notamment :

- l'achat de matériel et de fournitures, de prestations de services et de travaux soumis aux règles des marchés publics ;
- l'octroi de subventions financières à d'autres associations appartenant ou n'appartenant pas au même groupe associatif ;
- la mise à disposition de personnel dans le cadre d'une convention de groupement autonome organisé sous forme d'association de frais ;
- etc.

Chaque situation est particulière et nécessite une convention adéquate. La pratique montre qu'il existe parfois une grande confusion en la matière. La précision des conventions est primordiale vu les risques encourus par les signataires de ces conventions. Négliger les conventions pourrait conduire les intéressés à ne pas respecter les dispositions légales applicables et à subir les sanctions qui pourraient en découler.

Il est donc primordial de s'entourer de spécialistes pour préciser les notions suivantes : que sont les subventions ? Quelles sont les règles en matière de marché public ? Que signifie la mise à disposition de personnel ?

9.4.5. La prévention des risques liés aux règles pénales

190. Identifier « la prévention des risques liés aux règles pénales » n'est pas décrire la portée des délits (enrichissement personnel, abus d'autorité, prise illégale d'intérêt, abus de biens sociaux, détournement de biens public). Ce n'est d'ailleurs pas l'objet de la contribution et nous n'en avons pas la compétence. Mais la multiplication des « affaires » pénales touchant principalement à l'argent public a engendré au sein de certaines entités un sentiment d'insécurité juridique conduisant parfois à paralyser ceux qui au quotidien souhaitent simplement effectuer leur travail au service de l'intérêt supérieur (caritatif, humanitaire) de l'association.

Ce type de risque n'est pas nouveau dans la gestion associative et publique, il a simplement changé d'ampleur et de fréquence. Le contrôle interne, par son aspect préventif et dissuasif, peut prévenir les fraudes et, s'il ne peut pas toutes les empêcher, il doit permettre leur détection sans retard.

9.4.6. La valeur ajoutée du contrôle interne

191. L'introduction du contrôle interne dans une entité non marchande publique ou privée, indépendamment des obstacles et limites rencontrés sur le terrain, apporte une sécurité, une meilleure circulation (une meilleure fluidité) de l'information sociale, économique et financière à l'intérieur du système d'information de l'entité. Il contribue indéniablement à assurer l'efficacité et la rigueur des activités de l'association et des missions qui lui sont confiées. Il faut oser dire que, quelle que soit la taille de l'entité, **le contrôle interne est un incontournable moyen de prévention.**

9.5. L'AUDIT INTERNE

9.5.1. La mise en place d'un audit interne

192. « La création d'une fonction, en l'occurrence l'Audit Interne, mais c'est vrai aussi du Contrôle de Gestion ou de la Qualité, est un événement et une **remise en cause radicale**, bien plus que ne l'est une simple réorganisation. C'est particulièrement net dans le cas de l'Audit Interne, car auditer c'est regarder d'un autre point de vue et faire penser différemment. Il est important que la Direction de votre entreprise ait bien perçu le **choc culturel** que cela va provoquer. »⁽³⁾ Il faut éviter que l'excès de points de contrôle ne mette en danger la souplesse et la flexibilité du système d'information de l'association.

9.5.2. La nécessité de l'audit interne

193. Un audit interne est mis en place pour mieux maîtriser les risques et améliorer *de facto* le système d'information de l'entité. Si le département d'audit interne est mis en place par contrainte, c'est peut être parce que les dirigeants n'ont pas une bonne vision stratégique de l'association dont ils ont la responsabilité. La nécessité de la mise en place d'un audit interne peut dépendre d'un ensemble de circonstances auxquelles les associations sont confrontées.

194. Citons quelques situations rencontrées dans notre expérience professionnelle ces dernières années :

- l'audit interne est devenu un facteur de cohésion dans un groupe associatif organisé en nombreuses entités. Les flux d'information entre les différentes entités du groupe sont dès lors mieux intégrés. L'audit interne devient un organe pour fiabiliser aussi les circuits d'information ;
- un dirigeant part à la retraite, un nouveau est embauché. L'avenir de l'association sera sans doute différent, l'environnement peut devenir incertain, le nouveau dirigeant impose une nouvelle stratégie en établissant la cartographie des risques futurs. L'audit interne peut être l'acteur adéquat pour éclairer le nouveau *management* sur les excès et les insuffisances des nouveaux projets de développement ;
- l'audit interne joue le rôle de contre-pouvoir, une situation qui crée un mauvais climat au sein de l'association ;
- dans beaucoup de situations vécues, nous pouvons constater que la mise en place de l'audit interne est dictée par le principe de prudence. Dans certains cas, il s'agit d'une recommandation du commissaire. Dans d'autres, il y a certainement une bonne raison de mettre en place un audit interne puisque les concurrents ont procédé de la sorte ;
- le sujet est à la mode, on parle beaucoup de gouvernement d'entreprise et de comité d'audit ;
- l'audit interne a été mis en place suite à un accident, une fraude, des malversations (le comptable de la maison de repos est parti avec la caisse) ;

⁽³⁾ O. LEMANT et un groupe de réflexion de l'Institut de l'Audit Interne: *Créer, organiser et développer l'audit interne. Que faire pour réussir?*, Collection de l'Institut de l'Audit Interne, Paris, 1999, p. 11.



- le contrôleur de gestion de l'hôpital a constaté que des prestations n'étaient pas facturées aux patients et aux mutuelles ;
- la mise en application de la loi comptable des associations à partir du 1^{er} janvier 2006 a incité bon nombre d'entre elles à instaurer un audit interne. A titre exemplatif, avant cette date l'on pouvait constater que certaines associations n'avaient pas de placement de trésorerie enregistré à l'actif de leur bilan, alors que le portefeuille-titres était bien sous dossier en banque. Seul le trésorier en était informé. Pour ne pas être hors la loi, le trésorier en a informé le conseil d'administration et grande fut sa surprise. Par peur de la responsabilité qu'il devait assumer, le conseil d'administration a décidé la mise en place d'un audit interne.

9.5.3. La valeur ajoutée de l'audit interne

146

195. Si la mise en place d'un audit interne est un événement important dans la vie de l'association, qui peut engendrer une remise en cause radicale, l'audit interne peut aussi créer la cohérence, faire penser différemment, et c'est surtout une **force de progrès** pour l'avenir de l'association, tout en restant une fonction de prévention.



9.6. L'AUDIT EXTERNE

9.6.1. L'audit interne n'exclut pas l'audit externe

196. Les travaux exécutés par les auditeurs internes ne sont-ils pas suffisants? Ne permettent-ils pas d'éviter de recourir à un audit externe par des professionnels pourtant aussi compétents que les auditeurs internes?

Non évidemment. Car même si le département d'audit interne ne dépend que de la direction générale, son indépendance n'existe qu'à l'égard des dirigeants fonctionnels de l'association ou du groupe d'associations, et non vis-à-vis des tiers. Attention, l'auditeur interne est dans la majeure partie des cas un appointé de l'entité où il exerce sa mission. Il pourrait être influencé au sein de l'entité, accepter des compromis, et manquer d'autorité pour être écouté lorsque ses recommandations pourraient aller à l'encontre d'un gestionnaire associatif assez influent et dont il dépend.

L'audit interne, pour être efficace, doit être indépendant. Et pourtant, l'audit interne reste un service fonctionnel de l'entité contrôlée. Pour résoudre ce dilemme, il n'existe qu'une seule solution, à savoir d'élever le plus possible le statut de l'audit interne dans l'organigramme de l'association ou du groupe d'associations.

Le terme « audit » trouve son étymologie dans la langue latine *audire*, écouter. En effet, comme le recommande H. WILMOTS dans son ouvrage sur les aspects pratiques de l'organisation administrative et du contrôle interne: « Une chose est essentielle: restez toujours à l'écoute à tous les niveaux de l'organisation ». Cela signifie qu'il faut notamment rester attentif: « à la culture générale de l'entreprise qui doit se nourrir d'un esprit de contrôle basé sur l'ouverture et sur la transparence ».⁽⁴⁾

9.6.2. La transparence: une revendication justifiée

197. L'exigence de transparence des entreprises non marchandes du secteur privé et entités du secteur public représente une revendication généralement légitime exprimée par tous les citoyens, les utilisateurs des services publics, les généreux donateurs de fonds à une association ou à une fondation d'utilité publique ou privée, et à un niveau plus fondamental, les décideurs, les managers, les parlementaires et tous les mandataires publics.

La transparence requiert une qualité d'information que l'audit interne peut catalyser. L'audit externe alimente le degré de confiance légitime dont les tiers ont besoin.

9.6.3. La valeur ajoutée de l'audit externe

198. L'attestation délivrée après un audit financier par le commissaire de l'entité est le certificat de garantie de la sincérité et de la régularité des comptes annuels ou de tout autre document chiffré requis par la loi ou une réglementation particulière, établis par l'entité à usage surtout externe.

Ce bulletin de santé de l'entité est appelé à prendre dans les secteurs non marchands l'importance de la radiographie ou du certificat médical pour les particuliers.

⁽⁴⁾ H. WILMOTS, *o.c.*, p. 18.

9.7. LE COMITE D'AUDIT

9.7.1. La composition du comité d'audit

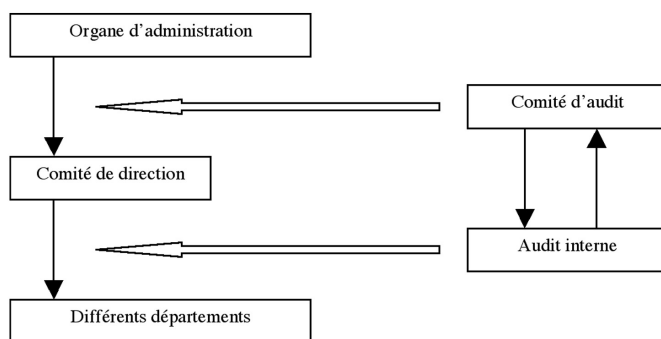
199. Il est généralement admis que pour assurer le fonctionnement optimal d'un conseil d'administration, celui-ci doit aussi comprendre des membres indépendants. Ainsi, il existe au sein du conseil d'administration une complémentarité entre les administrateurs opérationnels et les administrateurs indépendants. Ceci engendre dès lors un sain équilibre.

Le comité d'audit est composé idéalement d'administrateurs indépendants qui n'exercent aucune tâche opérationnelle au sein de l'entité.

9.7.2. La position du comité d'audit

200. Idéalement, le comité d'audit sera positionné en staff entre le conseil d'administration et le comité de direction de l'entité, tandis que l'audit interne sera placé entre le comité de direction et les différents départements de l'association. Plus l'audit interne est indépendant de la direction, plus son appréciation sera objective et le lien avec le comité d'audit sera primordial.

Le schéma suivant illustre cette situation ⁽⁵⁾:



9.7.3. La fonction de surveillance du comité d'audit

201. Le comité d'audit est chargé par le conseil d'administration d'un ensemble de tâches spécifiques faisant partie du contrôle interne et doit permettre au conseil d'administration d'avoir une bonne perception du système de contrôle interne (maîtrise des flux d'information), du processus d'audit mené entre les auditeurs internes et externes (commissaire) et de l'information financière adressée aux membres de l'association et aux tiers intéressés par celle-ci.

Le comité d'audit a la responsabilité de veiller à ce que le système d'information et les flux qui le composent (le processus) soient de nature à produire des comptes annuels corrects réguliers et fiables. Le comité d'audit s'informe par des rapports et des exposés qu'il recueille dans l'organisation. Le commissaire quant à lui contrôle la validité des données financières.

⁽⁵⁾H. WILMOTS, *o.c.*, p. 66.



9.7.4. La valeur ajoutée du comité d'audit

202. Grâce à la complémentarité d'administrateurs indépendants, le comité d'audit fournit à l'ensemble des membres du conseil d'administration, avec l'aide des auditeurs internes et des auditeurs externes, des rapports réguliers sur l'adéquation et la qualité du fonctionnement du système d'information de l'association ainsi que des flux économiques et financiers qui le composent. Le comité est une interface, un facteur de confiance supplémentaire entre le « pouvoir législatif » (assemblée générale) et le « pouvoir exécutif » (conseil d'administration) de l'entité.

9.8. LES RÉGLEMENTATIONS COMPTABLES PARTICULIÈRES PERTURBENT LE SYSTÈME D'INFORMATION

9.8.1. Généralités

203. Afin de ne pas perturber inutilement la comptabilité des associations déjà assujetties à des règles comptables particulières en application d'une législation ou d'une réglementation publique qui les leur impose, parfois depuis plusieurs années, la loi du 27 juin 1921 (art. 17, § 4) admet que ces règles comptables puissent subsister. Il s'agit d'une dérogation au droit comptable des associations. Heureusement, cette dérogation est assortie de conditions, qui n'autorisent pas n'importe quelle ASBL à s'en prévaloir.

Au mois de janvier 2007, la Commission des Normes comptables (CNC) a publié des recommandations relatives à l'équivalence des règles en matière de comptabilité et de comptes annuels imposées par des réglementations sectorielles avec les dispositions de droit commun en matière de comptabilité et de comptes annuels applicables aux ASBL, AISBL. En annexe à cet avis, il est intéressant de constater que la CNC identifie environ 70 réglementations comptables particulières. A notre connaissance, pour le secteur marchand existent trois réglementations comptables: une pour les entreprises, une pour les banques et une pour les assurances.

De notre expérience, il ressort que laisser subsister ces règles comptables a pour effet de perturber le système d'information de l'entité.

9.8.2. Les législations dites « équivalentes » à la loi sur les ASBL: dérogation légale

204. L'article 17 § 4 de la loi du 27 juin 1921 définit le principe du régime dérogatoire au *droit commun comptable des associations*, en vertu duquel les ASBL soumises à des *réglementations comptables particulières* peuvent continuer à les appliquer au-delà du 31 décembre 2004 ⁽⁶⁾.

Le texte légal vise les ASBL qui satisfont simultanément aux quatre conditions suivantes :

- 1) associations soumises, en raison de la nature des activités qu'elles exercent à titre principal ;
- 2) à des règles particulières, résultant d'une législation ou d'une réglementation publique ;
- 3) relative à la tenue de leur comptabilité et à leurs comptes annuels ;
- 4) pour autant qu'elles soient au moins équivalentes à celle prévues en vertu de la présente loi.

9.8.3. Les difficultés techniques

205. Sur le plan technique plusieurs questions se sont déjà posées. Quelles sont les activités exercées à titre principal ? La réglementation comptable particulière doit-

⁽⁶⁾ L'article 17, § 4 stipule: « Les §§ 2 (comptabilité simplifiée des petites ASBL) et 3 (comptabilité complète des grandes ASBL) ne sont pas applicables aux associations soumises, en raison de la nature des activités qu'elles exercent à titre principal, à des règles particulières, résultant d'une législation ou d'une réglementation publique, relatives à la tenue de leur comptabilité et à leurs comptes annuels, pour autant qu'elles soient au moins équivalentes à celles prévues en vertu de la présente loi. ».



elle être imposée par voie d'autorité publique ? La réglementation particulière doit-elle porter sur la comptabilité et sur les comptes annuels ? Quelle est l'équivalence entre la réglementation comptable particulière et le droit commun comptable des associations ? Jusqu'où doit aller l'équivalence ? Quels sont les principes généraux de la comptabilité servant à vérifier l'équivalence ? Plusieurs réponses à ces questions se trouvent dans la recommandation de la Commission des Normes comptables.

Qui décide de cette équivalence ? C'est le conseil d'administration de l'association qui va décider de l'équivalence de la législation ou réglementation qu'il doit suivre au vu des activités ou des directives du pouvoir de tutelle, des pouvoirs publics compétents ou pouvoirs subsidiaires le cas échéant, sous le contrôle du commissaire en fonction⁽⁷⁾.

9.8.4. La recommandation de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises

206. La circulaire C.016/18 de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises du 27 mars 2008 – intitulée « Comptabilité des associations – équivalence des réglementations – dépôt des comptes annuels » précise qu'il appartient au réviseur dans le cadre de sa mission de contrôle de vérifier que la décision de l'organe de gestion de considérer, le cas échéant, la réglementation sectorielle applicable comme équivalente au droit commun comptable des associations, s'appuie sur une analyse raisonnable, particulièrement au regard des recommandations de la Commission des Normes comptables.

Le Conseil de l'IRE rappelle que l'image fidèle que le commissaire est appelé à certifier est celle qui doit résulter du référentiel comptable rendu applicable par la loi.

Dans le cas des grandes ASBL, ce référentiel comptable doit être l'arrêté royal du 19 décembre 2003 relatif aux obligations comptables et à la publicité des comptes annuels de certaines ASBL, AISBL et fondations, ou une réglementation sectorielle équivalente.

A titre d'exemple, selon le Conseil de l'IRE, l'arrêté royal du 19 juin 2007 relatif aux comptes des hôpitaux n'est pas une réglementation équivalente.

9.8.5. Position de la Fondation ICCI (Centre d'Information du Révisorat d'Entreprises)

207. La Fondation ICCI a pris position concernant le rapport du réviseur d'entreprises sur les comptes annuels des hôpitaux. Dans un hôpital exploité sous la forme d'une ASBL, deux rapports sont rédigés sur les comptes annuels : l'un par application de la loi sur les hôpitaux, l'autre en application de la loi du 27 juin 1921. Il s'agit selon la Fondation ICCI de deux rapports distincts.

Le rapport sur les comptes annuels rédigés en application de loi sur les hôpitaux est uniquement destiné au conseil d'administration de l'ASBL et au SPF Santé publique.

⁽⁷⁾ Le rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 19 décembre 2003 précise en son alinéa 6: « Il appartiendra en conséquence aux organes d'administration des ces associations et fondations d'apprécier, à l'aide des indications qui seraient formulées par la Commission de Normes Comptables, sous leur responsabilité et sous le contrôle du commissaire qui serait en fonction, si les obligations comptables spécifiques auxquelles elles sont soumises sont au moins équivalentes à celles qui s'appliqueraient en vertu de la loi. D'une manière générale, cette équivalence ne résultera pas du seul fait que l'association ou la fondation est, pour l'obtention de subsides, soumise à l'obligation de fournir des informations comptables aux autorités subsidiaires. ».

Dans ce rapport, le réviseur d'entreprises doit se prononcer sur le respect des règles comptables de la loi sur les hôpitaux (A.R. du 19 juin 2007). Le rapport de commissaire destiné à l'assemblée générale doit se référer au droit commun comptable (A.R. du 19 décembre 2003). C'est sous cet angle que l'image fidèle doit être considérée, précise la Fondation ICCI.

9.8.6. Incidence des réglementations particulières sur le système d'information de l'entité

208. Le flux d'enregistrement et de mesure (*flux comptable et financier*) et le flux de prévision et de contrôle (*flux prévisionnel et budgétaire*) seront sensiblement perturbés et auront pour conséquence aussi de perturber les dispositifs de contrôle interne. Cette dualité crée la position du « valet à deux maîtres ».

Bien entendu, dès le départ, le système d'information d'une association présente des spécificités liées à la nature et à l'activité de l'entité et comporte des circuits complexes et parfois tortueux.

Il faut admettre qu'en pratique, le système d'information est complété et parfois contrecarré par des processus et des circuits parallèles, souvent informels, nés des habitudes, mais aussi essentiels dans certains cas pour le gestionnaire. Si le système d'information informel est clairement identifié et répétitif, il pourra s'intégrer progressivement au système formel d'information. Le raisonnement est le même pour l'intégration des règles comptables particulières au système d'information de l'entité. Pour reprendre notre exemple des hôpitaux, le flux d'enregistrement et de mesure (*flux comptable et financier*) et le flux de prévision et de contrôle (*flux prévisionnel et budgétaire*) seront fortement alourdis puisqu'il y aura lieu de mettre en place un double système d'imputation comptable, l'un pour répondre aux dispositions comptables applicables aux hôpitaux, l'autre pour répondre au droit commun comptable.

A ce stade, pouvons-nous encore affirmer que la comptabilité est la véritable épine dorsale de l'entité puisque le système d'information doit tenter d'intégrer une « comptabilité siamoise » ? Les tâches de l'audit interne, de l'audit externe et du comité d'audit devront s'adapter à cette situation.

9.9. CONCLUSION

209. De notre analyse, nous pouvons dès lors conclure que:

- 1) L'entreprise, qu'elle soit marchande ou non marchande, est une personne morale, et son fonctionnement ainsi que son développement sont intimement comparables à la manière dont fonctionne notre organisme.
- 2) L'entité doit se doter d'un *système d'information* où interviennent des procédures formalisées qui ont pour objet d'encadrer des flux ordonnés d'information destinés à fonder les décisions pour mener à bien les missions assignées à l'association.
- 3) Le *contrôle interne* contribue indéniablement à assurer l'efficacité et la rigueur des activités de l'association et des missions qui lui sont confiées. Il faut oser dire que, quelle que soit la taille de l'entité, le contrôle interne est un incontournable moyen de prévention.
- 4) L'*audit interne* peut engendrer certes une remise en cause radicale, peut créer la cohérence, faire penser différemment, mais c'est aussi et surtout une **force de progrès** pour l'avenir de l'association, tout en restant une fonction de prévention.
- 5) L'*audit externe* apporte le certificat de garantie de la sincérité et de la régularité des comptes annuels établis par l'entité à usage surtout externe. Ce bulletin de santé de l'entité est appelé à prendre dans les secteurs non marchands l'importance de la radiographie ou du certificat médical pour les particuliers.
- 6) Grâce à la complémentarité d'administrateurs indépendants, le *comité d'audit* contribue à l'adéquation et à la qualité du fonctionnement du système d'information de l'association ainsi que des flux économiques et financiers qui le composent. Le comité d'audit est une interface, un facteur de confiance supplémentaire.
- 7) L'incidence des *réglementations comptables particulières* sur le système d'information de l'entité a pour effet de perturber son système d'information. Le flux comptable et financier ainsi que le flux prévisionnel et budgétaire seront fortement alourdis. Les tâches de l'audit interne, de l'audit externe et du comité d'audit devront s'adapter à cette situation.

Une *gestion efficace des flux financiers* se construit au sein d'un système d'information bien maîtrisé par un dispositif de contrôle adéquat, c'est-à-dire approprié à la taille et à la nature des activités et missions assignées à l'association. Il appartient au conseil d'administration de l'association de tout mettre en œuvre pour assurer le bon fonctionnement du système d'information.

9.10. BIBLIOGRAPHIE

ANGOT, H., *Système d'information de l'entreprise. Des flux d'information au système d'information de gestion automatisé*, 5^e éd., Bruxelles, De Boeck, 2006.

ANGOT, H., FISCHER, C. et THEUNISSEN, B., *Audit informatique – Audit comptable*, 3^e éd., Bruxelles, De Boeck, 2004.

BETHOUX, R., KREMPER, F. et POISSON, M., *L'audit dans le secteur public*, Paris, Centre de Librairie et d'Éditions Techniques, 1986.

FISCHER, C. avec la collaboration de THEUNISSEN, B., *La comptabilité de votre ASBL*, Bruxelles, Couleur livres, 2004.

ICCI, Position concernant le rapport sur les comptes annuels d'hôpitaux, 3 juillet 2008.

IRE, Circulaire C.016/08 du 27 mars 2008 «Comptabilité des associations – équivalence des réglementations – dépôts des comptes annuels».

KILESSE, A. et VANSTAPEL, F. (ed.), *L'audit externe dans le secteur public*, Bruxelles, la Charte, 2004.

LEMANT, O. et un groupe de réflexion de l'Institut de l'Audit Interne, *Créer, organiser et développer l'audit interne*, Collection de l'Institut de l'Audit Interne, Paris, Maxima – Laurent du Mesnil, 1999.

ORDRE DES EXPERTS-COMPTABLES, Groupe de travail de la commission « Collectivités locales – Associations » présidé par M. GIORDANO: *Bien gérer les subventions: information financière – prévention des risques*, Lyon, Editions Juris-Service, 2003.

RIEBOLD, G., *L'audit externe au service des dirigeants d'entreprise*, Paris, Editions Hommes et Techniques, 1975.

WILMOTS, H., *Aspects pratiques de l'organisation administrative et du contrôle interne*, Etudes IRE, Bruxelles, Editions Standaard, 2002.



HOOFDSTUK 10

BESTUURDERSAANSPRAKELIJKHEID BINNEN DE VZW'S

CHAPITRE 10

LA RESPONSABILITE DES ADMINISTRATEURS AU SEIN DES ASBL

S. TUYTTEN

Senior Consultant Social Profit, SBB Accountants & Adviseurs





Executive Summary (NL)

Het “procura-principe” is expliciet opgenomen in de wet betreffende de verenigingen en stichtingen (V&S-wet). Het procura-principe impliceert dat:

- 1) de rechtshandelingen die gesteld worden in naam en voor rekening van de vereniging, de vereniging en niet de organen of aangestelden van de vereniging verbinden;
- 2) indien de organen of aangestelden van de vereniging fouten maken, is de vereniging hiervoor aansprakelijk;
- 3) bij niet-uitvoering of bij wanprestatie moet de vereniging worden aangesproken met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomst, niet het orgaan dat de overeenkomst in naam en voor rekening van de vereniging heeft gesloten.

Het is dus belangrijk, wil men duidelijk de contouren van de bestuurdersaansprakelijkheid kunnen bepalen, de inhoud en grenzen van het procura-principe te definiëren. Immers, hoewel dit procura-principe voor de vereniging verreichende consequenties heeft, mag hieruit niet worden geconcludeerd dat organen van de vereniging niet aansprakelijk kunnen worden gesteld.

Vooreerst bespreken we de situaties opgenomen in de V&S-wet waarin bestuurdersaansprakelijkheid expliciet van toepassing is.

Doch bestuurdersaansprakelijkheid reikt verder dan deze expliciet in de wet gestipuleerde gevallen. We bespreken achtereenvolgens:

- 1) de contractuele aansprakelijkheid;
- 2) de buitencontractuele aansprakelijkheid;
- 3) de strafrechtelijke aansprakelijkheid.

De contouren van deze aansprakelijkheid worden geschetst. Dit wordt uitvoerig geïllustreerd aan de hand van voorbeelden uit de rechtspraak en de rechtsleer. Ook de technieken die kunnen worden gebruikt om deze aansprakelijkheid te nuanceren, worden besproken.

Tot slot wordt aandacht besteed aan specifieke aansprakelijkheidsvormen zoals:

- de bestuurder treedt op in een andere hoedanigheid;
- de aansprakelijkheid van de raad van bestuur voor andere organen.

Executive Summary (FR)

Le « principe procura » est explicitement repris dans la loi sur les associations et les fondations (loi du 27 juin 1921). Le principe procura implique que :

- 1) les actes juridiques passés au nom et pour le compte de l'association engagent l'association et non les organes ou préposés de l'association ;
- 2) si les organes ou préposés de l'association font des erreurs, l'association en assume la responsabilité ;
- 3) en cas de non-réalisation ou de non-exécution de la convention, il faut s'adresser à l'association et non à l'organe qui a conclu la convention au nom et pour le compte de l'association.

Il est dès lors important, si l'on veut déterminer clairement les contours de la responsabilité de l'administrateur, de définir le contenu et les limites du principe procura. En effet, bien que ce principe procura a des lourdes conséquences pour l'association, l'on ne peut en conclure que la responsabilité des organes de l'association ne peut être engagée.

Dans un premier temps nous examinons les situations visées par la loi du 27 juin 1921 où la responsabilité de l'administrateur est explicitement d'application.

Cependant, la responsabilité de l'administrateur va plus loin que ces cas stipulés explicitement dans la loi. Nous analysons successivement :

- 1) la responsabilité contractuelle ;
- 2) la responsabilité extra contractuelle ;
- 3) la responsabilité pénale.

Les contours de cette responsabilité sont tracés. Ceci est illustré en détail au moyen d'exemples tirés de la jurisprudence et de la doctrine. Les techniques pouvant être utilisées pour nuancer cette responsabilité sont également traitées.

Enfin, il est prêté attention à des formes spécifiques de responsabilité telles que :

- l'administrateur agissant en toute autre qualité ;
- la responsabilité du conseil d'administration pour d'autres organes.



10.1. INLEIDING

210. De wet van 2 mei 2002 betreffende de vzw's, de ivzw's en de stichtingen, heeft op grondige wijze de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, aangepast en gemoderniseerd. Hoewel het voornamelijk de bedoeling van deze wetswijziging was transparantie te realiseren (verplichting een boekhouding te voeren volgens de door de wet en haar uitvoeringsbesluiten opgelegde uniforme regels; een extern verenigingsdossier ter griffie van de rechtbank van koophandel waaronder de vereniging ressorteert, een intern verenigingsdossier, enz.) kan deze wetswijziging ook zonder meer revolutionair beschouwd op het vlak van de aansprakelijkheidsregeling. Enerzijds werd het 'procura-principe' expliciet opgenomen in de wet, anderzijds werd de verantwoordelijkheid van de bestuurders fors uitgebreid. De wetgever verwacht duidelijk ook van bestuurders van verenigingen behoorlijk bestuur. Feit dat het mandaat niet bezoldigd is, wat in het verleden wel eens als verzachtende omstandigheid kon worden ingeroepen, is in deze niet langer relevant.

Daarnaast werd een nieuwe rechtsvorm ingevoerd, de private stichting. Men spreekt dan ook niet langer meer van de wet op de verenigingen zonder winstoogmerk (vzw-wet), maar voortaan over de wet betreffende de verenigingen en stichtingen (V&S-wet).

159

10.2. PROCURA-PRINCIPE

211. Het procura-principe impliceert dat de vereniging verantwoordelijk is voor de fouten gemaakt door haar organen. Dit principe is expliciet opgenomen in artikel 14 V&S-wet: *“De vereniging is aansprakelijk voor de fouten die kunnen worden toegerekend aan haar aangestelden of aan de organen waardoor zij handelt.”*

Daarnaast handelen de organen van de vereniging voor rekening en in naam van de vereniging.

Artikel 14bis V&S-wet bepaalt: *“Onverminderd artikel 26septies gaan de bestuurders geen enkele persoonlijke verplichting aan inzake de verbintenissen die de vereniging aangaat.”*

Artikel 15 V&S-wet bepaalt: *“De personen die met het dagelijks bestuur zijn belast, gaan geen enkele persoonlijke verplichting aan inzake de verbintenissen die de vereniging aangaat.”*

212. Dit heeft op burgerrechtelijk vlak vergaande gevolgen:

- De rechtshandelingen die gesteld worden in naam en voor rekening van de vereniging verbinden de vzw en niet de bestuurders. Derden contracteren derhalve met de vereniging en niet met de optredende bestuurders. Hierop voorziet de wet één uitzondering, met name indien de optredende bestuurders niet bekend maken dat zij optreden voor de vereniging.

Artikel 11 V&S-wet bepaalt: *“Alle akten, facturen, aankondigingen, bekendmakingen en andere stukken die uitgaan van verenigingen zonder winstoogmerk, vermelden de naam van de vereniging, onmiddellijk voorafgegaan of gevolgd door de woorden ‘vereniging zonder winstoogmerk’ of door de afkorting ‘vzw’, en het adres van de zetel van de vereniging.*

Eenieder die in naam van een vereniging meewerkt aan een in het eerste lid vermeld stuk waarop één van deze vermeldingen niet is aangebracht kan persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor alle of voor een gedeelte van de verbintenissen die de vereniging krachtens dit stuk is aangegaan.”

- Deze verplichting geldt voor alle stukken die de vzw opstelt en aan derden verstrekt (briefwisseling, visitekaartjes, e-mails, website, enz.) en heeft als doel derden toe te laten duidelijk te verifiëren met wie zij handelen. In hoofde van een derde is het derhalve een beschermingsmaatregel. Deze bepaling is dus een toepassing van de schijnleer: de derde die handelt met personen die optreden in naam van de vzw zonder te vermelden dat zij die vereniging vertegenwoordigen, kan ervan uitgaan dat die personen niet in naam van een rechtspersoon maar in eigen naam handelen en zelf verantwoordelijkheid dragen. Dit werd door de minister in antwoord op een Parlementaire Vraag bevestigd⁽¹⁾.
- Indien de organen of aangestelden van de vereniging fouten maken is de vereniging hiervoor aansprakelijk. Voorwaarde is wel dat deze organen of aangestelden de fout begaan bij het aangaan of in de uitvoering van een overeenkomst in naam en voor rekening van de vereniging. De vereniging kan zich dus op geen enkele

⁽¹⁾ Vraag nr. 1256, T. PIETERS, d.d. 28 februari 2007, *Vr. en Antw.* Kamer, 2006-07, nr. 160, p. 31065-31066.



manier ten aanzien van derden ontdoen van haar aansprakelijkheid voor fouten van bestuurders. Omgekeerd is het voor derden wel mogelijk om, naast en samen met de vereniging, ook de bestuurder die de fout heeft gemaakt aansprakelijk te stellen.

- Daar de organen geen enkele persoonlijke verplichting hebben inzake de verbintenissen die de vereniging aangaat, zal bij niet-uitvoering of bij wanprestatie normaal de vereniging moeten worden aangesproken met betrekking tot de uitvoering van de overeenkomst, niet de bestuurder die de overeenkomst heeft gesloten in naam en voor rekening van de vereniging.

Conclusie:

Het procura-principe impliceert dat bestuurders in principe niet zichzelf verbinden doch de vereniging en derhalve niet aansprakelijk zijn voor zover:

- de bestuurders een fout maken in de uitvoering of bij het sluiten van een overeenkomst voor rekening en in naam van de vereniging. In dat geval is er sprake van een contractuele fout of een wanprestatie;
- de bestuurders in de uitvoering van hun opdracht een onrechtmatige daad plegen, zelfs al wordt de onrechtmatige daad gesteld buiten elk contractueel verband.

213. Ook op strafrechtelijk vlak is de vereniging aansprakelijk voor de misdrijven van haar organen en de gevolgen van deze misdrijven in de mate dat deze misdrijven intrinsiek verband houden met de verwezenlijking van het doel of de belangen van de vereniging en voor rekening van de vereniging zijn gepleegd.

161

BESTUURDERSAANSPRAKELIJKHEID BINNEN DE VZW'S / LA RESPONSABILITE DES ADMINISTRATEURS AU SEIN DES ASBL

10.3. UITZONDERINGEN OP HET PROCURA-PRINCIPE

10.3.1. Algemeen

214. Zoals we konden constateren reikt het procura-systeem heel ver. Hieruit de conclusie te trekken dat bestuurders nooit aansprakelijk kunnen worden gesteld, zou verkeerd zijn. Zoals hoger reeds aangestipt heeft de wet van 2 mei 2002 de verantwoordelijkheid van de bestuurders niet ingeperkt, integendeel. Ook vanuit het oogpunt van *corporate governance*, ook van toepassing op verenigingen, stelt zich de aansprakelijkheidsproblematiek.

10.3.2. Expliciete aansprakelijkheid

215. De wet op verenigingen en stichtingen definieert een expliciete bestuurdersaansprakelijkheid in het kader van de omzetting van een vzw in een vennootschap met sociaal oogmerk. Dit vinden we terug in artikel 26septies V&S-wet ⁽²⁾:

“De bestuurders van de vereniging die wordt omgezet, zijn niettegenstaande enig andersluidend beding, ten aanzien van de belanghebbenden hoofdelijk gehouden tot:

- 1° betaling van het eventuele verschil tussen het netto-actief van de vennootschap op het tijdstip van de omzetting en het bij de wetten op de handelsvennootschappen, gecoördineerd op 30 november 1935, voorgeschreven minimumbedrag van het maatschappelijk kapitaal of van het vast gedeelte daarvan;*
- 2° vergoeding van de schade die het onmiddellijk en rechtstreeks gevolg is van de overwaarding van het netto-actief, zoals dat blijkt uit de in artikel 26ter bedoelde staat ⁽³⁾;*
- 3° vergoeding van de schade die het onmiddellijk en rechtstreeks gevolg is van, hetzij de nietigheid van de omzetting wegens schending van de regels bepaald in de artikelen 13ter ⁽⁴⁾, eerste lid, 2° tot 4°, 144 ⁽⁵⁾, tweede lid, 1° tot 3°, die naar analogie worden toegepast, of 170 ⁽⁶⁾, eerste lid, van de wetten op de handelsvennootschappen, gecoördineerd op 30 november 1935, hetzij van het ontbreken of van de onjuistheid van de vermeldingen voorgeschreven in de artikelen 30 ⁽⁷⁾, eerste lid, met uitzondering van het 11° en het 15° tot het 18°, 121, eerste lid, met uitzondering van het 8° tot het 12° en 170, tweede lid, van dezelfde gecoördineerde wetten.”*

216. Volgens de V&S-wet is de raad van bestuur ook expliciet verantwoordelijk voor:

- bijeenroeping algemene vergadering ⁽⁸⁾;

⁽²⁾ De verwijzingen in de artikelen 26bis tot septies V&S-wet werden evenwel nooit aangepast aan de bepalingen van het Wetboek van vennootschappen.

⁽³⁾ Staat van activa en passiva die moet worden opgemaakt en die niet meer dan drie maanden oud mag zijn. Over deze staat moet verslag worden uitgebracht door een bedrijfsrevisor of een accountant ingeschreven op het tableau van externe accountants van het Instituut van de Accountants en de Belastingconsulenten.

⁽⁴⁾ Nietigheidsgronden: artikel 227 (BVBA), 403 (CVBA) en 454 (NV) W. Venn.

⁽⁵⁾ Inhoud van oprichtingsakte: artikel 355 (CV) en 402 (CVBA) W. Venn.

⁽⁶⁾ Inhoud en vorm omzettingsakte: artikel 783 W. Venn.

⁽⁷⁾ Vermeldingen in de oprichtingsakte: artikel 453 W. Venn.

⁽⁸⁾ Artikel 5 V&S-wet: *“De algemene vergadering wordt door de raad van bestuur bijeengeroepen in de gevallen bepaald bij de wet of de statuten of wanneer tenminste één vijfde van de leden het vraagt.”*

- bijhouden ledenregister ⁽⁹⁾;
- opstellen jaarrekening en begroting ⁽¹⁰⁾;
- neerleggen jaarrekening ⁽¹¹⁾;
- opmaak verslag bij omzetting vzw in vennootschap met sociaal oogmerk ⁽¹²⁾;
- opmaak staat van activa en passiva bij omzetting vzw in vennootschap met sociaal oogmerk ⁽¹³⁾.

10.3.3. Impliciete aansprakelijkheid

217. Naast deze expliciete verantwoordelijkheid wordt door de wet ook een impliciete verantwoordelijkheid toegekend aan de raad van bestuur. Dit volgt uit het feit dat de wet voorziet in een residuaire bevoegdheid. Alle bevoegdheden die niet uitdrukkelijk door de wet aan de algemene vergadering zijn toegekend behoren tot de bevoegdheid van de raad van bestuur ⁽¹⁴⁾.

Tot de wettelijke bevoegdheid van de algemene vergadering behoren ⁽¹⁵⁾:

- 1° de wijziging van de statuten;*
- 2° de benoeming en afzetting van de bestuurders;*
- 3° de benoeming en de afzetting van de commissarissen en het bepalen van hun bezoldiging ingeval een bezoldiging wordt toegekend ⁽¹⁶⁾;*
- 4° de kwijting aan de bestuurders en de commissarissen;*
- 5° de goedkeuring van de begroting en van de rekening;*
- 6° de ontbinding van de vereniging;*
- 7° de uitsluiting van een lid;*
- 8° de omzetting van de vereniging in een vennootschap met een sociaal oogmerk;*
- 9° alle gevallen waarin de statuten dat vereisen.”*

218. Uit artikel 4 V&S-wet kan duidelijk worden geconcludeerd dat de wet voorziet in een minimumbevoegdheid voor de algemene vergadering. Deze minimale bevoegdheid kan statutair niet worden ingeperkt. De vereniging is echter wel vrij om

⁽⁹⁾ Artikel 10, eerste lid V&S-wet: “Op de zetel van de vereniging wordt door de raad van bestuur een register van de leden gehouden. Dit register vermeldt de naam, voornamen en woonplaats van de leden of, ingeval het een rechtspersoon betreft, de naam, de rechtsvorm en het adres van de zetel. Bovendien moeten alle beslissingen betreffende de toetreding, uittreding of uitsluiting van leden door toedoen van de raad van bestuur in dat register worden ingeschreven binnen acht dagen nadat hij van de beslissing in kennis is gesteld.”

⁽¹⁰⁾ Artikel 17, § 1 V&S-wet: “Ieder jaar en ten laatste binnen zes maanden na afsluitingsdatum van het boekjaar, legt de raad van bestuur de jaarrekening van het voorbije boekjaar, opgemaakt overeenkomstig dit artikel, alsook de begroting van het volgende boekjaar, ter goedkeuring voor aan de algemene vergadering.”

⁽¹¹⁾ Artikel 17, § 6, eerste lid V&S-wet: “Binnen dertig dagen na de goedkeuring ervan door de algemene vergadering wordt de jaarrekening van de verenigingen bedoeld in § 3 door de bestuurders neergelegd bij de Nationale Bank van België.”

⁽¹²⁾ Artikel 26ter, eerste lid V&S-wet: “Het voorstel tot omzetting wordt toegelicht in een verslag dat door de raad van beheer wordt opgemaakt en vermeld in de agenda van de algemene vergadering, die een besluit moet nemen.”

⁽¹³⁾ Artikel 26ter, tweede lid V&S-wet: “Bij dat verslag wordt een staat van activa en passiva van de vereniging gevoegd die niet meer dan drie maanden voordien is vastgesteld. (...)”

⁽¹⁴⁾ Artikel 13, tweede lid V&S-wet: “De raad van bestuur bestuurt de vereniging en vertegenwoordigt haar in en buiten rechte. Alle bevoegdheden die de wet niet uitdrukkelijk verleent aan de algemene vergadering, worden toegekend aan de raad van bestuur.”

⁽¹⁵⁾ Artikel 4 V&S-wet.

⁽¹⁶⁾ Deze tekst is in tegenstrijd met de bepalingen van artikel 17, § 7 V&S-wet die verwijzen naar artikel 134 W. Venn. waarin wordt bepaald dat: “Bij de aanvang van de opdracht van de commissarissen wordt hun bezoldiging vastgesteld door de algemene vergadering. Deze bezoldiging bestaat uit een vast bedrag dat de naleving van de controlenormen, uitgevaardigd door het Instituut van de Bedrijfsrevisoren, waarborgt.”

deze bevoegdheid statutair uit te breiden. Daar de raad van bestuur beschikt over een residuaire bevoegdheid impliceert een dergelijke uitbreiding van de bevoegdheid van de algemene vergadering meteen een beperking van de bevoegdheid van de raad van bestuur. Beperkt men echter statutair de bevoegdheid van de raad van bestuur, dan zijn deze beperkingen niet tegenstelbaar aan derden, zelfs indien deze beperkingen zouden zijn bekendgemaakt. Ook indien binnen de raad van bestuur een interne taakverdeling is afgesproken, is deze niet tegenstelbaar aan derden, zelfs al is deze taakverdeling bekendgemaakt ⁽¹⁷⁾.

Wettelijk is de raad van bestuur bevoegd voor alles wat niet tot de bevoegdheid van de algemene vergadering behoort. Enkele van deze opdrachten en bevoegdheden zijn nominatief opgenomen in de wet. Dit is dus, door de toekenning van een residuaire bevoegdheid aan de raad van bestuur, niet van limitatieve aard. De residuaire bevoegdheid impliceert dus ook dat de raad van bestuur steeds een antwoord moet geven op problematieken die zich tijdens het bestaan van de vereniging kunnen stellen. Ook indien de wet niet duidelijk mocht zijn of geïnterpreteerd moet worden, dan is dit de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur.

Bij wijze van voorbeeld: indien de vereniging die wegens de aard van haar activiteiten onderworpen is aan bijzondere, uit een wetgeving of een overheidsreglementering, boekhoudkundige regel, is het de vereniging toegelaten haar boekhouding verder te voeren op deze wijze op voorwaarde dat de door haar gevoerde boekhouding gelijkwaardig is aan deze zoals bepaald in de V&S-wet en haar uitvoeringsbesluiten. Indien men dus een dergelijke boekhouding wil blijven voeren, zal men dienen na te gaan in hoeverre deze boekhouding gelijkwaardig is aan deze opgelegd door de V&S-wet en haar uitvoeringsbesluiten. Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de raad van bestuur hierover een oordeel te vellen.

Het verslag aan de Koning voorafgaand aan de uitvoeringsbesluiten laat hierover geen enkele twijfel bestaan: *“Krachtens de wet zijn bovendien noch het model voor de (...) boekhouding, noch de verplichtingen die voortvloeien uit voornoemde wet van 17 juli 1975 van toepassing op de verenigingen en stichtingen die, wegens de aard van de activiteiten die zij in hoofdzaak uitoefenen, onderworpen worden aan bijzondere regels die volgen uit een wetgeving of uit een openbare regelgeving met betrekking tot hun boekhouding en jaarrekening, voor zover zij ten minste gelijkwaardig zijn aan de regels waarin de wet voorziet.*

Het is bijgevolg de taak van de bestuursorganen van deze verenigingen en stichtingen om op hun verantwoordelijkheid en onder toezicht van de dienstdoende commissaris na te gaan of de bijzondere boekhoudkundige verplichtingen waaraan zij onderworpen zijn, ten minste gelijkwaardig zijn aan die welke krachtens de wet van toepassing zouden zijn (...).”

10.3.4. Regels van gemeen recht

219. Als iemand binnen een vereniging een bestuursmandaat opneemt mag de vereniging verwachten dat hij dit mandaat naar behoren zal invullen. Schiet betrokkene te kort, kan dit vergaande gevolgen hebben voor de vereniging. Het is duidelijk dat de vereniging betrokkene hiervoor aansprakelijk kan stellen. Daar betrokkene door het opnemen van het bestuursmandaat *in se* een verbintenis aangaat met de vereniging

⁽¹⁷⁾ Artikel 13, derde lid V&S-wet: *“De statuten kunnen de bevoegdheden die op grond van het vorige lid aan de raad van bestuur worden toegekend, beperken. Deze beperkingen, alsook de taakverdeling die de bestuurders eventueel zijn overeengekomen, kunnen niet aan derden worden tegengeworpen, zelfs niet indien zij zijn bekendgemaakt.”*



om het engagement correct uit te voeren, is er sprake van *contractuele* aansprakelijkheid.

Het gebrekkig uitvoeren van het bestuursmandaat kan niet alleen aan de vereniging nadeel berokkenen, maar ook aan derden. Derden kunnen de bestuurders hiervoor ter verantwoording roepen indien het door hen geleden nadeel het gevolg is van een door de bestuurder gestelde onrechtmatige daad. In dat geval spreekt men over *buitencontractuele* aansprakelijkheid.

Tot slot kan de bestuurder, in de uitoefening van zijn mandaat, strafrechtelijke feiten plegen. In dat geval kan hij *strafrechtelijk* aansprakelijk zijn.

Ondanks het procura-principe kan een bestuurder derhalve toch persoonlijk aansprakelijk worden gesteld voor daden die hij stelt tijdens de uitoefening van zijn mandaat. We bespreken hieronder de verschillende aansprakelijkheden welke, ondanks het procura-principe, op een bestuurder rusten.

10.4. CONTRACTUELE AANSPRAKELIJKHEID

220. Door het opnemen van een bestuursmandaat gaat de betrokkene de verbintenis aan dit mandaat naar behoren uit te oefenen. Hoewel men spreekt over ‘contractuele aansprakelijkheid’ is een contract als dusdanig niet vereist.

Een verbintenis is juridisch het samentreffen van twee wilsuitingen. De persoon is bereid een mandaat van bestuurder op te nemen enerzijds, anderzijds is de vereniging bereid betrokkene met een mandaat te bekleden. Dit schept verplichtingen en verwachtingen. Als deze niet worden ingelost, wordt de verbintenis niet naar behoren uitgevoerd.

De verbintenis in hoofde van de bestuurder bestaat er in dat hij doet wat van hem verwacht wordt en rapporteert over wat hij heeft gedaan. Gebeurt dit niet kan de algemene vergadering de bestuurder ontslaan. Doch indien de vereniging door de gebrekkige uitvoering van de mandaatsverbintenis schade heeft gelopen, kan zij de bestuurder hiervoor aansprakelijk stellen. Contractuele aansprakelijkheid heeft derhalve altijd betrekking tot de relatie bestuurder-vereniging. Het betreft de aansprakelijkheid van de bestuurder ten overstaan van de vereniging.

221. Indien de vereniging een bestuurder aansprakelijk wil stellen, zal ze de volgende zaken moeten bewijzen:

- de betrokkene is bestuurder van de vereniging;
- de betrokkene heeft als bestuurder een fout gemaakt;
- de vereniging heeft schade geleden;
- er is een causaal verband tussen de fout en de schade.

Met betrekking tot de fout zal de vereniging moeten aantonen dat de bestuurder de rechtmatige verwachtingen niet heeft ingelost. Wat dient te worden verstaan onder rechtmatige verwachtingen is een feitenkwestie. Hierbij zullen bepaalde argumenten zwaarder wegen dan andere. De rechtsleer is het er over eens dat de beoordeling zwaarder zal zijn indien de bestuurder een vergoeding ontvangt voor zijn mandaat.

Daar het contractuele aansprakelijkheid betreft, kan de bestuurder enkel aansprakelijk gesteld worden voor rechtstreekse en voorzienbare schade. Voor onrechtstreekse of onvoorzienbare schade geldt de aansprakelijkheid niet.

Daar het een vordering betreft die de vereniging tegen haar mandataris inspant, moet het initiatief voor de aansprakelijkheidsvordering uitgaan van de algemene vergadering. Dit vloeit rechtstreeks voort uit het feit dat het tot de prerogatieven van de algemene vergadering behoort kwijting te verlenen aan bestuurders⁽¹⁸⁾. Kwijting verlenen betekent dat de vereniging de bestuurder ontlast van aansprakelijkheid voor het gevoerde beleid. Eenmaal kwijting verleend kan de vereniging derhalve geen aansprakelijkheidsvordering meer instellen. Doch het verlenen van kwijting is niet absoluut.

222. De raad van bestuur is verantwoordelijk voor het opstellen van de begroting. Een begroting is niets anders dan het in cijfers vertaald beleidsplan voor de/het komende periode/werkjaar. De basis van elke begroting is derhalve niets anders dan het toekomstig werkprogramma. Deze begroting moet ter goedkeuring worden voorgelegd aan de algemene vergadering⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Artikel 4, 4° V&S-wet.

⁽¹⁹⁾ Artikel 17, § 1 V&S-wet.



Het behoort de algemene vergadering toe na te gaan of het voorgelegd werkprogramma kadert binnen de langetermijnstrategie en de missie van de vereniging. Gelet op het belang is de goedkeuring van de begroting een prerogatief van de algemene vergadering, als hoogste juridisch orgaan van de vereniging⁽²⁰⁾. Eenmaal de begroting goedgekeurd, beschikt de raad van bestuur over een “delegatiekader”.

Na afloop van het begrotingsjaar moet de raad van bestuur verantwoording afleggen voor het door haar gevoerde beleid. Deze verantwoording gebeurt op basis van de jaarrekening. De jaarrekening is niets anders dan de financiële registratie van het gevoerde beleid. Het al dan niet goedkeuren van de jaarrekening, in casu van het gevoerde beleid, is opnieuw een prerogatief van de algemene vergadering⁽²¹⁾. Op die manier kan de algemene vergadering *ex post* en *ex ante* controle uitoefenen op de realisatie van het maatschappelijk doel van de vereniging.

In dat licht is het dus de evidentie zelf dat eenmaal kwijting verleend, de algemene vergadering geen aansprakelijkheidsvordering meer kan instellen. Een aansprakelijkheidsvordering impliceert immers dat de bestuurders zijn te kort geschoten in de uitvoering van hun beleid. Met andere woorden niet hebben gerealiseerd waartoe zij zich in de begroting hadden verbonden. Verleent men kwijting, drukt men uit dat men van oordeel is dat de bestuurders hun opdracht naar behoren hebben uitgevoerd. Meteen impliceert kwijting dat dit enkel betrekking kan hebben over het gevoerde beleid voor zover dit zijn vertaling vindt in het uitgedrukt verslag, de jaarrekening. Met andere woorden kwijting heeft geen betrekking op items die niet in de jaarrekening zijn opgenomen.

Stel dat de raad van bestuur er een zwarte kas op nahoudt. Specificiteit van een zwarte kas is dat ze niet terug te vinden is in de boekhouding, en, daar de jaarrekening automatisch dient voort te vloeien uit de boekhouding, in de jaarrekening. De nietsvermoedende algemene vergadering geeft op basis van de jaarrekening kwijting aan de bestuurders. Nadien komen de illegale praktijken aan het licht. De bestuurders zullen de eerder verleende kwijting niet kunnen inroepen als de algemene vergadering alsnog overgaat tot het instellen van een aansprakelijkheidsvordering, voor zover deze aansprakelijkheidsvordering betrekking heeft op deze illegale praktijken.

223. Het instellen van een aansprakelijkheidsvordering, ook wel *actio mandati* genoemd, gebeurt bij gewone meerderheid, tenzij andere statutaire bepalingen.

Enkele voorbeelden van schendingen waartegen een aansprakelijkheidsvordering kan worden ingesteld:

- De raad van bestuur mag haar bevoegdheden delegeren. Dit is wettelijk voorzien. Een dergelijke delegatie is, mits bekendmaking, tegenstelbaar aan derden⁽²²⁾. Delegatie impliceert echter dat de raad van bestuur controle blijft uitoefenen. Doet ze dat niet schiet zij te kort in haar opdracht. De bestuurders kunnen hiervoor aansprakelijk gesteld worden;
- De raad van bestuur komt niet samen en behartigt het beleid van de vereniging niet. De raad van bestuur beantwoordt derhalve niet aan haar kernopdracht. De

⁽²⁰⁾ Artikel 4, 5° V&S-wet.

⁽²¹⁾ Artikel 4, 5° V&S-wet.

⁽²²⁾ Artikel 13, vierde lid V&S-wet: “De bevoegdheid om de vereniging in en buiten rechte te vertegenwoordigen, kan evenwel op de wijze bepaald in de statuten worden opgedragen aan één of meer personen, al dan niet bestuurder of lid die ofwel alleen, ofwel gezamenlijk, ofwel als college optreden. Deze beslissing is tegenwerpbaar aan derden onder de voorwaarden bepaald in artikel 26novies, § 3.”.

algemene vergadering kan de raad van bestuur aansprakelijk stellen voor de schade die hieruit voortvloeit;

- De raad van bestuur is op de hoogte van het feit dat geregeld activa worden ontvreemd. Zij laat na de nodige stappen te doen om dit op te sporen en te voorkomen. Het is duidelijk dat door de passiviteit de vereniging schade leidt. De algemene vergadering kan de raad van bestuur hiervoor aansprakelijk stellen;
- De raad van bestuur voert een beleid dat niet beantwoordt aan het binnen de begroting vooropgestelde, meer nog, een beleid dat manifest ingaat tegen het maatschappelijk doel van de vereniging. Hierdoor verliest de vereniging haar subsidies. De algemene vergadering kan de raad van bestuur aansprakelijk stellen voor het subsidieverlies;
- De raad van bestuur beslist om naar aanleiding van het 50-jarig bestaan van de vereniging een mega-manifestatie te organiseren. De raad van bestuur wist, of had moeten weten, dat de vereniging de financiële consequenties van dit initiatief niet kon dragen. Deze manifestatie was ook niet opgenomen in de begroting.

Er kunnen evenwel geen aansprakelijkheidsvorderingen worden ingesteld tegen beleidsbeslissingen die kaderen binnen de begroting van de vereniging en die met de nodige zorg zijn overwogen, ook al blijkt nadien dat deze een negatieve invloed hebben op de financiële soliditeit van de vereniging. Het betreft hier immers onvoorziebare schade en deze is uitgesloten binnen het kader van contractuele aansprakelijkheid.

224. De contractuele aansprakelijkheid is in principe een individuele aansprakelijkheid. Met andere woorden enkel de bestuurder die verantwoordelijk is voor de fout die aanleiding heeft gegeven tot de schade, kan aansprakelijk worden gesteld. Een individuele fout kan derhalve nooit aanleiding zijn voor een collectieve aanrekening. Er is ook geen sprake van hoofdelijke aansprakelijkheid van alle bestuurders.

In hoeverre is een dergelijke individuele benadering in overeenstemming met een collegiaal orgaan ⁽²³⁾?

Hoewel niet uitdrukkelijk vermeld, kan uit artikel 13, derde lid V&S-wet ⁽²⁴⁾, de suppletieve wettelijke regel worden afgeleid dat de raad van bestuur in beginsel moet functioneren als een collegiaal orgaan. De statuten kunnen evenwel beperkingen opleggen aan het wettelijke collegialiteitsprincipe, te weten taakverdelingen tussen bestuurders voorzien. Dit blijkt uit artikel 2, eerste lid, 7° a) V&S-wet ⁽²⁵⁾, dat bepaalt dat bestuurders hun bevoegdheden ofwel alleen, ofwel gezamenlijk, ofwel als college uitoefenen.

Deze interne taakverdeling, ongeacht het statutair of verbintenisrechtelijk karakter van de machtiging, geldt enkel op het interne vlak. Zij is niet tegenstelbaar aan derden,

⁽²³⁾ Vraag nr. 1045, T. PIETERS, d.d. 2 juni 2006, Vr. en Antw. Kamer, 2005-06, nr. 131, p. 25894-25889.

⁽²⁴⁾ Artikel 13, derde lid V&S-wet: "De statuten kunnen de bevoegdheden die op grond van het vorige lid aan de raad van bestuur worden toegekend, beperken. Deze beperkingen, alsook de taakverdeling die de bestuurders eventueel zijn overeengekomen, kunnen niet aan derden worden tegengeworpen, zelfs niet indien zij zijn bekendgemaakt."

⁽²⁵⁾ Artikel 2, eerste lid, 7°, a): "De statuten van een vereniging vermelden ten minste (...) de wijze van benoeming, ambtsbeëindiging en afzetting van de bestuurders, de omvang van hun bevoegdheden en de wijze waarop zij die uitoefenen, ofwel alleen, ofwel gezamenlijk, ofwel als college, en de duur van hun mandaat."



zelfs niet indien zij wordt bekendgemaakt ⁽²⁶⁾. Hoewel deze taakverdeling niet tegenstelbaar is aan derden, moeten de bestuurders zich wel houden aan de intern gemaakte afspraken. Bestuurders die de grenzen van hun beperkte bevoegdheid te buiten gaan kunnen aansprakelijk gesteld worden.

Stel dat statutair de beperking is ingebouwd dat bestuurders geen onroerend goed mogen aankopen indien de aankoopprijs van het onroerend goed meer bedraagt dan 400.000 EUR. Tevens is statutair voorzien dat de raad van bestuur haar bevoegdheden uitoefent als college.

Feit dat de raad van bestuur in haar residuaire bevoegdheid beperkt wordt (geen aankopen boven de 400.000 EUR) is niet tegenwerpbaar aan derden, zelfs al is deze beperking bekendgemaakt. Feit dat de statuten voorzien dat de raad van bestuur collegiaal dient te beslissen is wel tegenstelbaar aan derden, mits bekendmaking.

Indien één van de bestuurders alleen overgaat tot het ondertekenen van het compromis, begaat hij een fout ten overstaan van de vereniging. De vereniging zal niet gebonden zijn ten overstaan van de derde, daar de verplichting tot collegiaal optreden tegenwerpbaar is aan derden, mits geldige openbaarmaking.

Indien de raad van bestuur optreedt als college is de vereniging wel gebonden ten overstaan van een derde te goeder trouw, zelfs indien de aankoopprijs hoger is dan 400.000 EUR. De bestuurders gaan echter hun beperkte bevoegdheid te buiten en kunnen hiervoor door de vereniging aansprakelijk gesteld worden.

225. Het principe van individuele aansprakelijkheid verhindert echter niet dat een gezamenlijke aansprakelijkheid *in solidum* altijd is uitgesloten ⁽²⁷⁾. Dit is het geval indien meerdere bestuurders of de voltallige raad van bestuur een fout maken. Gezamenlijke aansprakelijkheid *in solidum* impliceert dat elke bestuurder individueel voor de volledige schade kan worden aangesproken. De betrokken bestuurder kan dan van de andere bestuurders hun deel in de schade terugvorderen.

Enkele voorbeelden:

- De raad van bestuur beslist om een onroerend goed aan te kopen (aankoopprijs: 600.000 EUR). Er is statutair voorzien dat de raad van bestuur hiervoor niet bevoegd is als de aankoopprijs hoger is dan 400.000 EUR. Het gaat om een gezamenlijke fout van de bestuurders. Alle bestuurders kunnen ten individuele titel aangesproken worden voor het volledige bedrag van de schade;
- De raad van bestuur komt reeds geruime tijd niet samen waardoor het subsidiedossier niet tijdig wordt ingediend. Hierdoor ziet de vereniging een substantieel subsidiebedrag verloren gaan. Alle bestuurders kunnen individueel voor dit verlies aangesproken worden;
- De raad van bestuur kent een interne taakverdeling. De penningmeester laat na de financieel directeur, aan wie hij zijn verantwoordelijkheid heeft gedelegeerd, op te volgen. Door slordigheid van de financieel directeur wordt het subsidiedossier te laat ingediend. Het betreft een individuele fout van de penningmeester, de andere bestuurders kunnen niet aansprakelijk gesteld worden voor het geleden verlies;

⁽²⁶⁾ Artikel 13, derde lid, tweede zin V&S-wet: "Deze beperkingen, alsook de taakverdeling die de bestuurders eventueel zijn overeengekomen, kunnen niet aan derden worden tegengeworpen, zelfs niet indien zij zijn bekendgemaakt."

⁽²⁷⁾ Cass. 15 februari 1974, R.W., 1973-74, 1715.

- De voorzitter is verantwoordelijk voor het jaarlijks evenement van de vereniging. In het kader hiervan sluit hij een contract waarvan hij kon weten dat de vereniging nooit in staat zal zijn haar financiële verplichtingen na te komen. Enkel de voorzitter kan aansprakelijk gesteld worden, niet de andere bestuurders;
- De voorzitter is verantwoordelijk voor het jaarlijks evenement van de vereniging. Tijdens de onderhandelingen constateert de voorzitter dat, indien hij het contract ondertekent, de vereniging nooit in staat zal zijn haar financiële verplichtingen na te komen. De voorzitter besluit daarom dit voorafgaandelijk voor te leggen aan de raad van bestuur. Deze beslist, ondanks de enorme risico's, toch te contracteren. Het betreft een gezamenlijke aansprakelijkheid *in solidum*. Alle bestuurders kunnen individueel worden aangesproken voor het volledig verlies;
- De voorzitter is verantwoordelijk voor het jaarlijks evenement van de vereniging. Hij onderhandelt het contract. Dit contract moet normaliter probleemloos door de vereniging gehonoreerd kunnen worden. Op de dag van het evenement wordt de vereniging echter geconfronteerd met uitzonderlijke omstandigheden waardoor de vereniging uiteindelijk haar verplichtingen niet kan nakomen. Noch de voorzitter, noch de raad van bestuur kan aansprakelijk gesteld. Het betreft immers onvoorzienbare schade.



10.5. BUITENCONTRACTUELE AANSPRAKELIJKHEID

226. In geval van buitencontractuele aansprakelijkheid betreft het aansprakelijkheid ten aanzien van derden. Daar, via het procura-principe, de vereniging aansprakelijk is voor de fouten die kunnen worden toegerekend aan haar organen⁽²⁸⁾, zijn in de regel de bestuurders niet aansprakelijk. Nochtans is deze vrijstelling ook nu niet absoluut. Indien de bestuurder een onrechtmatige daad stelt, kan hij op basis van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, toch aangesproken worden. Dit artikel bepaalt immers dat: *“Elke daad van de mens, waardoor aan een ander schade wordt veroorzaakt, verplicht degene door wiens schuld de schade is ontstaan, deze te vergoeden.”*

Indien de derde de bestuurder aansprakelijk stelt, zal hij moeten bewijzen dat:

- de betrokkene bestuurder is;
- er tijdens het bestuursmandaat een onrechtmatige daad werd gesteld (fout);
- de onrechtmatige daad kadert in de uitoefening van het bestuursmandaat;
- hij schade heeft geleden;
- de schade het gevolg was van de onrechtmatige daad.

227. In geval van buitencontractuele aansprakelijkheid dient de rechter te oordelen of aan deze voorwaarden is voldaan. De zwaarte van de onrechtmatige daad *an sich* is in deze niet relevant. Net zomin als de verhouding tussen de zwaarte van de onrechtmatige daad en de zwaarte van de schade.

228. De bestuurder is aansprakelijk voor zowel de rechtstreekse als onrechtstreekse schade als ook voor de voorzienbare en de onvoorzienbare schade⁽²⁹⁾.

229. Een onrechtmatige daad kan erin bestaan dat ofwel:

- er een inbreuk is gepleegd op een wettelijke norm;
- er een inbreuk is gepleegd op de algemene zorgvuldigheidsplicht;
- er een combinatie is van beiden.

Bestaat de onrechtmatige daad uit een inbreuk op een wettelijke norm, is de zwaarte van de inbreuk irrelevant. De inbreuk op zich volstaat, hoe licht ook. Er is inbreuk op de algemene zorgvuldigheidsplicht indien een normale, weldenkende, bedachtzame, voorzichtige bestuurder een dergelijke daad niet zou stellen.

Een bestuursfout hoeft dus niet noodzakelijk een onrechtmatige daad te zijn. Denken we bijvoorbeeld aan de situatie waarbij een onroerend goed wordt aangekocht voor 600.000 EUR, terwijl statutair voorzien is dat de raad van bestuur enkel onroerende goederen mag aankopen tot een maximum bedrag van 400.000 EUR. Dit is een bestuursfout, doch niet noodzakelijk een onrechtmatige daad. Bijvoorbeeld bij de ondertekening van de compromis waren er geen indicaties dat de subsidiërende overheid de werkingssubsidies drastisch zou verminderen en er derhalve geen aanwijzingen waren dat de vereniging niet in staat zou zijn haar financiële verplichtingen na te komen. Hoewel er duidelijk sprake is van een bestuursfout is er geen overtreding van enige wettelijke norm of de zorgvuldigheidsplicht.

Een bestuursfout kan ook een onrechtmatige daad zijn. Stel dat de penningmeester zijn bevoegdheid delegeert aan de financieel directeur. De penningmeester laat echter

⁽²⁸⁾ Artikel 14 V&S-wet.

⁽²⁹⁾ Cass. 10 oktober 1949, *Pas.*, 1950, I, p. 64.

na de financieel directeur op te volgen. Deze moet nooit rapporteren. Dit is duidelijk een inbreuk op de zorgvuldigheidsplicht én een bestuursfout.

Anderzijds is een onrechtmatige daad normaliter wel een bestuursfout. Stel dat men nalaat de jaarrekening neer te leggen. Hiermee pleegt men een inbreuk op een wettelijke norm. Daarenboven is er sprake van een bestuursfout.

Of, men gebruikt subsidies waarvoor ze niet bedoeld zijn, waardoor deze door de overheid worden teruggevorderd. Ook nu overtreedt men een wettelijke norm en begaat men een bestuursfout.

230. Net zoals bij contractuele aansprakelijkheid zijn bestuurders individueel aansprakelijk voor hun individuele onrechtmatige daden. Enkel diegene die de onrechtmatige daad heeft gesteld, kan aansprakelijk worden gesteld. Er is geen collectieve aanrekening in hoofde van alle bestuurders.

Collectieve aanrekening zal alleen gebeuren indien de onrechtmatige daad gesteld is door meerdere bestuurders of door de raad van bestuur. Wordt de onrechtmatige daad gesteld door meerdere bestuurders of door de raad van bestuur, is er gezamenlijke aansprakelijkheid *in solidum*.

Elke bestuurder betrokken bij de onrechtmatige daad kan in dat geval aangesproken worden voor het volledige bedrag. De aansprakelijk gestelde bestuurder kan dan van de andere betrokken bestuurders hun deel terugvorderen. Er is sprake van een gemeenschappelijke fout van bestuurders als bestuurders wetens voor het ontstaan van de onrechtmatige daad hebben samengewerkt. Er is ook sprake van aansprakelijkheid *in solidum* in geval van een samenlopende fout. Onder een samenlopende fout wordt verstaan de situatie waarbij de fout van de ene bestuurder niet zou kunnen zonder de fouten van andere bestuurders ⁽³⁰⁾.

231. Daar het procura-principe onverkort blijft gelden heeft de derde-schadelijder de keuze:

- ofwel dagvaardt hij op basis van dit procura-principe de vereniging en niet de bestuurders;
- ofwel dagvaardt hij de vereniging en de bestuurders samen. De dagvaarding van de vereniging is gebaseerd op het procura-principe, de dagvaarding van de bestuurders op basis van artikel 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek. Het behoort aan de rechtbank te oordelen wie en in welke mate aansprakelijk is. Het is duidelijk dat de schadelijder maar één keer zal vergoed worden voor de door hem geleden schade;
- ofwel dagvaardt hij eerst de vereniging en indien nodig nadien de bestuurders.

232. Enkele voorbeelden uit de rechtspraak:

- Een vzw dient geen aangifte roerende voorheffing in en betaalt de verschuldigde roerende voorheffing ook niet. Naar aanleiding van een controle in 1991 wordt een aanslag van ambtswege gevestigd. De administratie dagvaardt ook de bestuurders. Zij roept hiervoor bestuurdersaansprakelijkheid op basis van de

⁽³⁰⁾ Cass. 15 februari 1974, *Arr. Cass.*, 1974-75, p. 661, 667-678.



artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek in. De rechtbank ⁽³¹⁾ stelt dat het aan de administratie is aan te tonen dat de bestuurders niet zijn opgetreden als normale, bedachtzame en voorzichtige bestuurders, geplaatst in dezelfde omstandigheden. De administratie wierp op dat de vzw zich door het niet indienen van aangiften heeft onttrokken aan fiscale controle. De rechtbank gaat hier niet mee akkoord. Immers de vereniging beschikte over een boekhouding en heeft steeds een aangifte in de rechtspersonenbelasting ingediend. Volgens de rechter belette niets de fiscus tot controle over te gaan. Getuige hiervan, in 1991 heeft de administratie dit ook voor de eerste keer gedaan. Deze controle leidde tot een ambtshalve aanslag in de roerende voorheffing.

Volgens de rechtbank kon ook geen sprake zijn van een inbreuk op de zorgvuldigheidsnorm. De bestuurders waren zich immers bewust van het feit dat zij *in fiscalibus* onvoldoende onderlegd waren. Daarom lieten zij zich van in het begin bijstaan door een boekhouder/fiscalist waarvan zij mochten aannemen dat hij vakbekwaam was.

- Een vereniging dient geen fiscale aangifte in. Ze voert ook geen enkele boekhouding. Hierdoor is het onmogelijk nog actiefbestanddelen terug te vinden. Ondertussen heeft de vereniging ook geen activiteiten meer. De administratie dagvaardt de bestuurders tot betaling van de verschuldigde rechtspersonenbelasting. Volgens de rechtbank ⁽³²⁾ zijn de bestuurders wel degelijk aansprakelijk. Immers de bestuurders hebben een inbreuk gepleegd op de zorgvuldigheidsnorm daar ze niet gehandeld hebben zoals een normaal, voorzichtig en redelijk bestuurder in dezelfde omstandigheden zou doen. De overheid lijdt schade. Zij kan de volledig openstaande belastingschuld niet innen. Immers door toedoen van de nalatigheid van de bestuurders kan niet worden aangetoond dat de activa van de vereniging voldoende waren om de belastingschuld te voldoen. Daarenboven is de inbreuk op de zorgvuldigheidsnorm rechtstreeks oorzaak voor de schade.
- Een vereniging houdt bedrijfsvoorheffing in op de lonen van het personeel. De vereniging doet aangifte van deze inhouding doch stort het ingehouden bedrag niet door aan de administratie. Ondertussen verdwijnt de financiële soliditeit van de vereniging, waardoor het onmogelijk wordt voor de Staat om alsnog de bedrijfsvoorheffing te innen. De administratie stelt de bestuurders van de vereniging aansprakelijk. Het Hof van Beroep te Gent ⁽³³⁾ geeft de administratie gelijk. Het niet doorstorten van de bedrijfsvoorheffing is duidelijk een fout en in strijd met het zorgvuldigheidsprincipe. De bestuurders worden aansprakelijk gesteld.
- Een vzw baat een volleybalclub uit. De vereniging bevindt zich in financiële moeilijkheden. Gedurende een drietal jaar beslist de vereniging daarom enkel de nettolonen van de spelers uit te betalen. De verschuldigde bedrijfsvoorheffing wordt niet doorgestort aan de Belgische Schatkist.

De administratie gaat over tot ontbinding van de vereniging. Het netto-actief is echter niet voldoende om de niet-doorgestorte bedrijfsvoorheffing te voldoen. Op basis van de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek dagvaardt de administratie de bestuurders. Er wordt aangevoerd dat de onrechtmatige daad bestaat in de schending van artikel 86 van het koninklijk besluit/Wetboek van inkomensbelastingen 1992. Volgens de administratie houdt dit artikel voor de

⁽³¹⁾ Rb. Gent 21 oktober 2004.

⁽³²⁾ Rb. Gent 20 maart 2003.

⁽³³⁾ Gent 20 november 2007.

bestuurders een verplichting in tot doorstorten van bedrijfsvoorheffing. Indien dit niet gebeurt, begaan de bestuurders een fout. Daar de niet doorgestorte bedrijfsvoorheffing niet kan worden geïnd lijdt de Schatkist schade, begroot op de niet-doorgestorte bedrijfsvoorheffing. De rechtbank⁽³⁴⁾ volgt de zienswijze van de administratie niet. De rechtbank is immers van oordeel dat het doorstorten van bedrijfsvoorheffing op basis van artikel 86 van het koninklijk besluit/Wetboek van inkomensbelastingen 1992 enkel bestaat in hoofde van de vzw en niet in hoofde van bestuurders van de vereniging. Bijgevolg kan men de bestuurders geen inbreuk op een wettelijke norm ten laste leggen. Ook ziet de rechtbank geen inbreuk op de algemene zorgvuldigheidsnorm.

Sinds de invoeging van artikel 442^{quater} van het Wetboek van inkomensbelastingen 1992⁽³⁵⁾ door de Programmawet van 20 juli 2006, is voor grote verenigingen deze stelling achterhaald. Dit artikel voorziet immers in het aansprakelijk stellen van de bestuurders indien deze een fout in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek hebben begaan. De wet bouwt een wettelijk, weerlegbaar vermoeden in dat er sprake is van een fout in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek bij herhaalde niet-betaling van de bedrijfsvoorheffing.

Onder ‘herhaalde niet-betaling’ dient verstaan voor trimestriële schuldenaars in bedrijfsvoorheffing ten minste twee vervallen schulden binnen de periode van een jaar. Betreft het een maandelijks schuldenaar is er sprake van herhaalde niet-betaling bij drie vervallen schulden binnen de periode van een jaar.

Eenzelfde regeling werd door de Programmawet van 20 juli 2006 ook ingevoerd met betrekking tot het niet-betalen van BTW-schulden.

- Een bestuurder van een vzw sluit in naam en voor rekening van de vereniging een overeenkomst met een drukker. De aangegane financiële verplichtingen van dit contract waren dermate dat de vereniging die nooit zou kunnen nakomen. De bestuurder wist dit of had dit moeten weten. Naast de veroordeling van de vereniging, als contracterende partij, wordt ook de bestuurder veroordeeld⁽³⁶⁾.
- Een vzw heeft als doel muziekfestivals te organiseren. De bestuurders gaan heel wat verplichtingen aan maar laten na de nodige formaliteiten te vervullen tot het bekomen van subsidies. Hierdoor was de vereniging niet in staat haar verplichtingen na te komen. De bestuurders kwamen niet meer samen en lieten zich niet langer in met de dagdagelijkse werking van de vereniging. Het Hof van Cassatie⁽³⁷⁾ volgt de feitenrechter die de bestuurders aansprakelijk stelt.

233. Buitencontractuele aansprakelijkheid is gebaseerd op artikel 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek. Deze artikelen zijn van openbare orde. Dit wil zeggen

⁽³⁴⁾ Rb. Turnhout 14 juni 2002.

⁽³⁵⁾ Artikel 442^{quater} W.I.B. 92: “In geval van tekortkoming, (...) door een rechtspersoon bedoeld in artikel 17, § 3, van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, aan haar verplichting tot het betalen van de bedrijfsvoorheffing, zijn de bestuurder of bestuurders (...) van de rechtspersoon die belast zijn met de dagelijkse leiding (...) van de rechtspersoon hoofdelijk aansprakelijk voor de tekortkoming indien die te wijten is aan een fout in de zin van artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek, die ze hebben begaan bij het besturen van (...) de rechtspersoon.

Deze hoofdelijke aansprakelijkheid kan worden uitgebreid naar de andere bestuurders van (...) de rechtspersoon indien in hunne hoofde een fout wordt aangetoond die heeft bijgedragen tot de in het eerste lid bedoelde tekortkoming. (...)”.

⁽³⁶⁾ Luik 3 februari 1992, *J.T.*, 1992, p. 479.

⁽³⁷⁾ Cass. 29 juni 1989, *Arr. Cass.*, 1988-89, p. 1309.



dat men er niet kan van afwijken. Volgens bepaalde rechtsleer⁽³⁸⁾ is het echter wel mogelijk de aansprakelijkheid van bestuurders te beperken.

Men spreekt in dat geval van een exonerationclausule. Om geldig te zijn moet een dergelijke clausule beantwoorden aan volgende voorwaarden:

- de beperking van de aansprakelijkheid moet contractueel afgesproken zijn, buiten elk bedrog om;
- de overeengekomen beperking van de aansprakelijkheid mag de wet, noch de openbare orde, noch de goede zeden schenden;
- de overeengekomen beperking van de aansprakelijkheid mag niet tot gevolg hebben dat de verbintenis volledig wordt uitgehold, noch langs één kant, noch langs beide kanten;
- de beperking kan alleen worden toegestaan door de partij over wiens belangen het gaat: de vzw in kwestie dus. De vzw kan aan de bestuurder nooit haar akkoord geven dat zijn aansprakelijkheid tegenover derden beperkt zou zijn⁽³⁹⁾.

234. Een andere techniek om de aansprakelijkheid van de raad van bestuur te beperken is de vrijwaring. Hierbij verbindt de vereniging er zich toe, dat in geval de bestuurders door derden aansprakelijk worden gesteld voor de door hen aangerichte schade, de schadevergoeding te betalen aan deze derden. De bestuurder zal op die manier vergoed worden door de vereniging voor de schadevergoeding waartoe hij als bestuurder van de vereniging veroordeeld wordt.

Een andere manier van vrijwaring bestaat er in dat de vereniging er zich toe verbindt dat indien de vereniging, op basis van het procura-principe veroordeeld wordt tot betaling van een schadevergoeding voor een onrechtmatige daad gesteld door een bestuurder, zij dit niet zal verhalen op de desbetreffende bestuurder.

In tegenstelling tot de contractuele beperking van de aansprakelijkheid, wordt vrijwaring algemeen aanvaard door de rechtsleer.

Opdat een dergelijke vrijwaring sluitend zou zijn is vereist dat de vereniging haar engagement ten aanzien van de bestuurders zal kunnen nakomen. Immers een derdeschadelijder kan zowel de vereniging als de bestuurders dagvaarden. Indien de vereniging veroordeeld wordt tot betaling van een schadevergoeding die zij niet kan betalen, kan de derde nog altijd aankloppen bij de bestuurder. In geval de bestuurder veroordeeld wordt tot betaling van de schadevergoeding, zal de vereniging haar verplichting tot vrijwaring maar kunnen nakomen indien zij over voldoende middelen beschikt om de bestuurder terug te betalen.

Daar bedragen van een schadevergoeding soms nog eens kunnen oplopen, is dit niet evident. Daarom, wil een vrijwaring maximaal sluitend zijn, is een goede aansprakelijkheidsverzekering op haar plaats. Deze dient afgesloten te worden door de vereniging, genomen op naam van de vzw en onderschreven en betaald door de vereniging voor rekening van de bestuurders. De bestuurders zijn de verzekerden. Daarnaast is het ook mogelijk deze verzekering uit te breiden tot de andere bestuursorganen en de aangestelden van de vereniging.

⁽³⁸⁾ O.a. J. RONSE, e.a., "Overzicht van rechtspraak (1978-1985)", *T.P.R.*, 1986, p. 1234.

⁽³⁹⁾ D. COECKELBERGH, *Praktijkboek VZW's. Het referentiewerk over de nieuwe VZW-wet*, Deel I, Antwerpen, Standaard Uitgeverij, 2005, p. 611, nr. 1011.

Soms aanvaardt men als verzekerden ook de feitelijke bestuurders. Dit zijn personen die door de rechtspraak beschouwd worden als personen die zich feitelijk als bestuurder gedragen of zonder gezag het beleid van de vereniging bepalen.

235. Tot slot dient aangestipt dat indien de bestuurder aansprakelijk wordt gesteld en veroordeeld wordt tot het betalen van een schadevergoeding dit ook gevolgen kan hebben op de echtgenoot of de wettelijk samenwonende. Dit zal het geval zijn indien de vordering wordt ingesteld op het gemeenschappelijk vermogen van de bestuurder en zijn partner. Ook erfgenamen kunnen betrokken worden voor zover ze in de rechten en plichten van de bestuurder treden. Het is dan ook niet onbelangrijk hiervoor oog te hebben bij het afsluiten van een aansprakelijkheidsverzekering.

10.6. STRAFRECHTELIJKE AANSPRAKELIJKHEID

236. Bestuurders kunnen strafrechtelijk aansprakelijk gesteld worden voor misdrijven door hen gepleegd. Dit is ook het geval indien het misdrijf wordt gepleegd door een werknemer die opereert onder de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur. Strafrechtelijke aansprakelijkheid is mogelijk voor misdrijven die al dan niet betrekking hebben op het verenigingsleven.

Voorbeelden van misdrijven die geen betrekking hebben op het verenigingsleven:

- een inbreuk op het verkeersreglement terwijl de bestuurder op weg was naar een bijeenkomst van de raad van bestuur;
- misbruik van vertrouwen;
- enz.

Misdrijven die wel verband houden met het verenigingsleven zijn onder andere:

- private omkoping;
- subsidiemisbruik;
- misbruik van maatschappelijke goederen;
- enz.

237. Een veroordeling voor misdrijven die niet specifiek te maken hebben met het verenigingsleven sluit de samenloop met een veroordeling voor misdrijven die wel specifiek te maken hebben met het verenigingsleven niet uit.

238. Er is sprake van misbruik van maatschappelijke goederen ⁽⁴⁰⁾ indien volgende constitutieve bestanddelen aanwezig zijn:

- gepleegd door bestuurders, in feite of in rechte;
- gebruik maken van goederen of krediet van de vereniging;
- bedrieglijk opzet;
- wetens en willens;
- voor persoonlijke doeleinden (rechtstreeks of indirect);
- betekenisvol nadeel van de vermogensbelangen van de vereniging en van die van de schuldeisers of leden.

239. Samen met een veroordeling ‘misbruik van maatschappelijke goederen’ kan de bestuurder ook veroordeeld worden voor misbruik van vertrouwen en kan de rechtbank op verzoek van elke belanghebbende de ontbinding van de vereniging uitspreken op basis van het aanwenden van het vermogen van de vereniging voor andere doeleinden dan haar maatschappelijk doel.

Er is sprake van misbruik van vertrouwen indien de bestuurder het vermogen van de vereniging verkwist, voor persoonlijk belang aanwendt, aanwendt in tegenstrijd van het maatschappelijk doel of het belang van de vereniging.

⁽⁴⁰⁾ Artikel 492bis, eerste lid Sw. “Met gevangenisstraf van een maand tot vijf jaar en met een geldboete van honderd euro tot vijfhonderdduizend euro worden gestraft de bestuurders, in feite of in rechte, van burgerlijke en handelsvennootschappen, alsook van verenigingen zonder winsttoogmerk, die met bedrieglijk opzet en voor persoonlijke rechtstreekse of indirecte doeleinden gebruik hebben gemaakt van goederen of van het krediet van de rechtspersoon, hoewel zij wisten dat zulks op betekenisvolle wijze in het nadeel was van de vermogensbelangen van de rechtspersoon en van die van zijn schuldeisers of vennoten.”.

Naast de bestuurders kan ook de vereniging strafrechtelijk veroordeeld worden voor misdrijven die een duidelijke band hebben met de verwezenlijking van haar doel of behartiging van haar belangen of voor misdrijven die zijn gepleegd voor rekening van de vereniging.

Bijvoorbeeld:

Een vereniging ontvangt subsidies op basis van het aantal door haar georganiseerde activiteiten op jaarbasis. Om in aanmerking te komen voor subsidies moet een minimum aantal activiteiten worden ingericht. De vereniging haalt dit minimumaantal niet en beslist een aantal verslagen van fictieve activiteiten op te maken.

240. Indien de vereniging en de bestuurders beiden strafrechtelijk vervolgd worden zal de rechtbank diegene die de zwaarste fout heeft begaan veroordelen. Als de bestuurder echter wetens en willens de feiten pleegt kunnen beiden veroordeeld worden. Als alle bestuurders samen met de vereniging worden vervolgd, zal de rechtbank een lasthebber *ad hoc* aanstellen om de vzw in rechte te vertegenwoordigen.



10.7. ANDERE HOEDANIGHEID

241. De bestuurder kan naast bestuurder ook een andere hoedanigheid hebben zoals bijvoorbeeld leverancier van de vereniging, enz.

Het is duidelijk dat deze bestuurder aansprakelijk kan worden gesteld onder deze andere hoedanigheid. Dan is er geen sprake van bestuurdersaansprakelijkheid. De wet voorziet zelf in twee gevallen.

Het reeds eerder besproken geval waarbij de bestuurder meewerkt aan een stuk waarop niet duidelijk de naam van de vereniging, onmiddellijk voorafgegaan of gevolgd door de woorden 'vereniging zonder winstoogmerk' of door de afkorting 'vzw' en het adres van de maatschappelijke zetel vermeld is. In dat geval is de bestuurder persoonlijk aansprakelijk voor alle of voor een gedeelte van de verbintenissen die de vereniging krachtens dit stuk heeft aangegaan⁽⁴¹⁾.

Het tweede geval is dat waarbij men verbintenissen aangaat in naam van een vereniging die nog geen rechtspersoonlijkheid bezit. Tenzij anders is overeengekomen, zijn de personen die, in welke hoedanigheid ook, dergelijke verbintenissen aangaan, persoonlijk en hoofdelijk aansprakelijk indien cumulatief:

- de vereniging binnen twee jaar na het ontstaan van de verbintenis geen rechtspersoonlijkheid heeft verkregen;
- de vereniging binnen de zes maanden na het verkrijgen van de rechtspersoonlijkheid deze verbintenissen niet heeft overgenomen⁽⁴²⁾.

⁽⁴¹⁾ Artikel 11, tweede lid V&S-wet.

⁽⁴²⁾ Artikel 3, § 2 V&S-wet.

10.8. AANSPRAKELIJKHEID RAAD VAN BESTUUR VOOR ANDERE ORGANEN

242. De raad van bestuur kan haar bevoegdheid delegeren. Delegatie impliceert dat men zijn bevoegdheid uitoefent onder de verantwoordelijkheid van de raad van bestuur. Men opereert dus onder de aansprakelijkheid van de raad van bestuur. De raad van bestuur kan derhalve aansprakelijk gesteld worden voor daden van deze organen. Dit geldt voor het orgaan van vertegenwoordiging en het orgaan van dagelijks bestuur.

De aansprakelijkheid van een lid van het orgaan van vertegenwoordiging of een lid van het orgaan van dagelijks bestuur loopt in grote mate gelijk met dat van een bestuurder.

243. Indien betrokkene naast lid van het orgaan van vertegenwoordiging of het orgaan van dagelijks bestuur tevens werknemer is hij een aangestelde. In de uitoefening van zijn opdrachten is hij onderworpen aan het gezag van de vereniging. Hij is beschermd door het arbeidsrecht. Hij is alleen aansprakelijk voor schade veroorzaakt door:

- een herhaalde lichte fout die eerder gewoonlijk dan toevallig voorkomt;
- een zware fout;
- opzet;
- bedrog ⁽⁴³⁾.

Op straffe van nietigheid mag hiervan niet worden afgeweken via een individuele arbeidsovereenkomst. Afwijken is alleen mogelijk via een, bij een door de Koning algemeen verbindend verklaarde, collectieve arbeidsovereenkomst ⁽⁴⁴⁾. De schadevergoeding waartoe de werkgever wordt veroordeeld kan op het loon van de werknemer binnen het kader van de bepalingen opgenomen in de wet van 12 april 1965 betreffende de bescherming van het loon van werknemers, worden afgehouden.

244. Wettelijk is alleen voorzien in kwijting voor bestuurders ⁽⁴⁵⁾. De wet voorziet niet in een kwijting voor leden van het dagelijks bestuur. Indien de leden van het dagelijks bestuur ook bestuurder zijn, verkrijgen zij als lid van het dagelijks bestuur kwijting, door het verlenen van kwijting aan de bestuurders.

Zijn zij geen bestuurder, impliceert het verlenen van kwijting aan bestuurders niet automatisch het verlenen van kwijting aan de leden van het dagelijks bestuur.

De statuten kunnen erin voorzien dat ook kwijting moet worden verleend aan de leden van het dagelijks bestuur. Is statutair niets voorzien behoort het tot de bevoegdheid van de raad van bestuur, als delegerend orgaan, kwijting te verlenen. Kwijting heeft alleen betrekking op de elementen die tot uitdrukking komen in de jaarrekening en/of in de verslagen die door het dagelijks bestuur aan de raad van bestuur zijn overgemaakt. Kwijting heeft alleen betrekking op de verantwoordelijkheid van het dagelijks bestuur ten aanzien van de vereniging.

Kwijting zal normaliter moeten gevraagd worden door het dagelijks bestuur. Kwijting kan ook impliciet gegeven indien uit het verslag van de raad van bestuur duidelijk blijkt dat het orgaan van dagelijks bestuur verantwoording heeft afgelegd.

⁽⁴³⁾ Artikel 18, eerste en tweede lid Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 18, derde lid Wet van 3 juli 1978 betreffende de arbeidsovereenkomsten.

⁽⁴⁵⁾ Artikel 4, 4° V&S-wet.



10.9. AANSPRAKELIJKHEID NA EINDE MANDAAT

245. Door het ontslag eindigt de aansprakelijkheid niet. Men blijft aansprakelijk voor de gevolgen van de fouten gemaakt tijdens het uitvoeren van het mandaat, ook al komen die fouten of hun gevolgen pas na het ontslag aan het licht.

Het ontslag heeft enkel uitwerking voor bestuursfouten die gemaakt zijn na dit ontslag. Voor deze fouten en de gevolgen ervan kan men niet langer aansprakelijk worden gesteld.

Het ontslag mag ook niet ontijdig worden gegeven. Ontijdig ontslag impliceert dat het ontslag gegeven wordt op een ogenblik waardoor de vereniging door dit ontslag schade lijdt. Het geven van ontijdig ontslag kan op zich een fout impliceren.

181

10.10. CONCLUSIE

246. Hoewel de invoering van het procura-principe, waardoor de vereniging aansprakelijk is voor de fouten van haar organen, een zekerheid biedt voor de leden van de organen van de vereniging, is dit principe niet allesomvattend. Zoals aangetoond zijn er verschillende situaties denkbaar waarbij de leden van de organen toch persoonlijk aansprakelijk kunnen worden gesteld:

- aansprakelijkheid ten aanzien van de vereniging;
- aansprakelijkheid ten opzichte van derden;
- strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Het is dan ook belangrijk dat wie een engagement neemt binnen een vereniging en een mandaat bekleedt, zich hiervan terdege bewust is. Het aannemen van een mandaat is immers in de letterlijke betekenis van het woord een 'engagement'. Men moet zich 'engageren'. De vereniging die het mandaat toevertrouwt, verwacht dit. Ook derden koesteren dergelijke verwachtingen. Indien men deze verwachtingen niet inlost, kan de persoonlijke aansprakelijkheid van betrokkene in het gedrang komen.

Sinds de wijziging van de wet zijn de aansprakelijkheidsrisico's zeker niet afgenomen. Het is dan ook meer dan cruciaal dat *corporate governance* ook bij verenigingen wordt toegepast. Zo niet, treedt men niet alleen de gerechtvaardigde maatschappelijke verwachtingen met de voeten, maar stelt men zich ook als lid van een orgaan van de vereniging bloot aan aansprakelijkheidsvorderingen.

Gelet op het belang van de aansprakelijkheidsproblematiek is een bescherming van de leden van de organen van de vereniging geen overbodige luxe. Een degelijke aansprakelijkheidsverzekering is een must. Meer nog, behoort zelf tot wat mag worden verstaan onder behoorlijk bestuur.



CHAPITRE 11

LA BONNE GOUVERNANCE DANS LES POUVOIRS ORGANISATEURS D'ENSEIGNEMENT LIBRE

HOOFDSTUK 11

HET DEUGDELIJK BESTUUR BIJ DE INRICHTENDE MACHT VAN HET VRIJE ONDERWIJS

E. HAVRENNE

Sécretaire Générale de l'Enseignement Catholique (SeGEC)







Executive Summary (FR)

Afin de s'adapter aux nouvelles obligations comptables et à l'obligation de contrôle révisoral, issues du décret de la Communauté française du 12 juillet 2001 et de la loi de 2002 modifiant celle du 27 juin 1921 ainsi que ses arrêtés d'exécution, un certain nombre d'étapes ont balisé le travail des Pouvoirs organisateurs.

1) Le contrôle interne

Nécessité d'évaluer le contrôle interne existant, de produire les évolutions permettant de répondre aux exigences du contrôle révisoral en tenant compte de la taille et de la structure de chaque établissement ainsi que du personnel disponible pour effectuer les tâches afférant au contrôle interne, avec pour résultats un accroissement de la sécurité des données comptables et une professionnalisation des acteurs chargés du contrôle interne.

2) L'établissement du bilan d'ouverture et des règles d'évaluation

Nécessité de refaire l'inventaire des avoirs existants ainsi que leur valorisation en fonction de règles d'évaluation décidées par le conseil d'administration.

3) La comptabilité journalière

La tenue de la comptabilité journalière modifiée pour les Pouvoirs organisateurs travaillant précédemment en comptabilité simplifiée ou maintenue pour ceux qui avaient déjà opté pour une comptabilité en partie double.

4) Les comptes annuels

L'établissement des comptes annuels et une présentation homogène de ceux-ci pour un même secteur.

Conclusion et perspectives

Les mesures mises en œuvre ont indubitablement généré un certain nombre d'aspects positifs. Il n'en reste pas moins qu'une série de défis pèsent encore sur les responsables d'établissements :

- L'absence de personnel dévolu à cette tâche dans l'enseignement fondamental, même si le déploiement progressif des centres de gestion offre des perspectives en la matière. Dans l'enseignement secondaire, l'incertitude en ce qui concerne les critères de recrutement qui pourraient être imposés par le Gouvernement de la Communauté française dans le choix des économistes et qui pourraient mettre les établissements dans l'impossibilité d'accéder au personnel disposant des qualifications requises pour cette fonction ;
- la professionnalisation des Pouvoirs organisateurs et leur recrutement liés au secteur associatif fondé sur le volontariat. Ceci implique que les contraintes imposées au non-marchand, tant par le législateur que par d'autres tiers comme l'Institut des Réviseurs d'Entreprises, soient réfléchies et proportionnées au mode d'organisation qui lui est propre et en fait son dynamisme.

La bonne gouvernance ne se résume pas à la tenue des comptes. Elle implique également une fiabilité dans différents domaines du droit (ASBL, enseignement, droit fiscal, droit social, droit civil, etc.) ainsi qu'une bonne gestion des ressources humaines et un plan d'action pédagogique; l'ensemble étant mis en œuvre par les Pouvoirs organisateurs et les directions au service de la réalisation du but social des ASBL Pouvoirs organisateurs d'enseignement.

Executive Summary (NL)

Met het oog op de aanpassing aan de nieuwe boekhoudkundige verplichtingen en aan de verplichte revisorale controle voortvloeiend uit het decreet van de Franstalige Gemeenschap van 12 juli 2001 en uit de wet van 2002 tot wijziging van de wet van 27 juni 1921, evenals uit haar uitvoeringsbesluiten, hebben een aantal fasen de werkzaamheden van de inrichtende macht geschetst.

1) Interne controle

Noodzaak om de bestaande interne controle te waarden en de ontwikkelingen teweeg te brengen nodig voor het voldoen aan de verplichtingen van de revisorale controle, rekening houdend met de omvang en de structuur van elke instelling, evenals met het personeel beschikbaar voor de uitvoering van de aan de interne controle inherente taken, met als resultaat een grotere zekerheid van de boekhoudkundige gegevens en een professionalisering van de met de interne controle belaste actoren.

2) Opstellen van de openingsbalans en van de waarderingsregels

Noodzaak om een nieuwe inventaris op te stellen van de bestaande activa evenals hun waardering in functie van de door de raad van bestuur gekozen waarderingsregels.

3) Dagelijkse boekhouding

Wijziging van de dagelijkse boekhouding voor de inrichtende machten die voorheen een enkelvoudige boekhouding voerden of behoud ervan voor degenen die reeds hadden gekozen voor een dubbele boekhouding.

4) Jaarrekening

Opstellen van de jaarrekening en een voorstelling ervan op homogene wijze voor eenzelfde sector.

Conclusie en perspectieven

De aangewende maatregelen hebben ongetwijfeld een aantal positieve aspecten teweeggebracht. Dit neemt niet weg dat een aantal uitdagingen nog zwaar wegen op de verantwoordelijken van instellingen:

- het ontbreken van personeel voorbehouden aan deze taak in het basisonderwijs zelfs indien de geleidelijke verspreiding van beheerscentra perspectieven biedt in deze materie. In het middelbaar onderwijs daarentegen gaat het om de onzekerheid met betrekking tot de aanwervingscriteria die door de Regering van de Franstalige Gemeenschap zouden kunnen worden opgelegd bij de keuze van economen en het de instellingen onmogelijk zouden kunnen maken om toegang te krijgen tot personeel dat beschikt over de voor deze functie vereiste kwalificaties;
- de professionalisering van de inrichtende machten en hun aanwerving verbonden aan de verenigingssector gebaseerd op vrijwilligerswerk. Dit houdt in dat de verplichtingen opgelegd aan de non-profitsector – zowel door de wetgever als door andere derden zoals het Instituut van de Bedrijfsrevisoren – doordacht dienen te zijn en evenredig aan zijn specifieke organisatiewijze deel uitmakend van zijn dynamisme.

Deugdelijk bestuur beperkt zich niet tot de boekhouding. Het houdt eveneens een betrouwbaarheid op verschillende gebieden van het recht in (vzw's, onderwijs, fiscaal recht, sociaal recht, burgerlijk recht, enz.), evenals een goed beheer van de *human resources* en een pedagogisch actieplan, waarbij het geheel door de inrichtende machten en de leiding voor het verwezenlijken van het maatschappelijk doel van de vzw's inrichtende machten van het onderwijs wordt aangewend.



11.1. LES OBLIGATIONS COMPTABLES DES ASBL POUVOIRS ORGANISATEURS

247. Ces dernières années, les ASBL Pouvoirs organisateurs d'enseignement libre en Communauté française ont connu d'importants changements dans la gestion comptable et financière de leurs établissements.

Avant 2002, les obligations qui s'imposaient à eux en ces matières résultaient, d'une part, de la loi du 27 juin 1921 (ancienne mouture) qui exigeait l'établissement d'un budget et de comptes sans modèle requis, approuvés annuellement par l'assemblée générale et, d'autre part, de l'établissement annuel d'un décompte final de l'utilisation des subventions de fonctionnement, établi en recettes-dépenses et exigé par la Communauté française en vertu de l'arrêté royal du 2 août 1973 relatif au contrôle de l'emploi des subventions de fonctionnement et d'équipement accordées en vertu des articles 32 et 34 de la loi du 29 mai 1959. La coexistence de ces deux législations a conduit nombre de Pouvoirs organisateurs à tenir une comptabilité simple en recettes-dépenses. Cependant, dès le début des années 1990, à l'initiative du Secrétariat Général de l'Enseignement Catholique (SeGEC), les logiciels comptables s'implantaient dans les établissements, un plan comptable conforme au plan comptable minimum normalisé (PCMN) était élaboré pour l'enseignement et des formations à la comptabilité en partie double étaient organisées.

A la faveur du décret de la Communauté française du 12 juillet 2001 visant à améliorer les conditions matérielles des établissements d'enseignement fondamental et secondaire et modifiant la loi du 29 mai 1959 dite du Pacte scolaire, les obligations comptables des Pouvoirs organisateurs d'enseignement libre à l'égard de la Communauté française se trouvèrent modifiées par son article 37*bis*: obligation pour eux de tenir une comptabilité complète en partie double (sauf pour ceux de l'enseignement fondamental dont le nombre d'élèves par établissement est inférieur à 180, qui peuvent conserver une comptabilité simplifiée) et vérification des comptes par un réviseur d'entreprises lorsque les subventions de fonctionnement du Pouvoir organisateur dépassent 371.840,29 EUR et ce, à partir du 1^{er} janvier 2005.

Notons que ce qui précède concerne uniquement l'enseignement fondamental et secondaire, les autres niveaux d'enseignement relevant du droit commun comptable.

C'est ainsi que dans un nombre significatif de Pouvoirs organisateurs d'enseignement libre, la nomination d'un réviseur d'entreprises a été rendue obligatoire.

La loi du 27 juin 1921 telle que modifiée par celle du 2 mai 2002 et ses arrêtés d'application, sont venus compléter les principes établis dans le décret précité, notamment en ce qui concerne le plan comptable, le schéma des comptes annuels et le dépôt des comptes.

Afin de s'adapter à leurs nouvelles obligations, un certain nombre de questions ont dû trouver réponse et des étapes successives ont balisé le travail des Pouvoirs organisateurs, à commencer par la mise en conformité des statuts de l'ASBL avec les exigences de la nouvelle législation.

11.2. LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME COMPTABLE SUR

11.2.1. Généralités

248. Dans ce qui suit, nous nous focaliserons essentiellement sur les ASBL Pouvoirs organisateurs qui répondent à l'obligation de désignation d'un réviseur (371.840,29 EUR de subventions de fonctionnement) et qui peuvent donc être assimilées à de très grandes ASBL au sens de la loi du 27 juin 1921 ou celles qui, selon le droit commun comptable, emploient plus de 100 travailleurs exprimés en équivalents temps plein inscrits au registre du personnel.

11.2.2. Le contrôle interne

249. Un des premiers éléments que les Pouvoirs organisateurs ont dû examiner a été la qualité du contrôle interne existant. Celui-ci doit bien entendu être adapté à la structure, à la taille et aux moyens de l'établissement ainsi qu'au personnel disponible pour effectuer les tâches afférentes au contrôle interne. En d'autres termes, on n'établit pas les procédures de contrôle interne de la même manière selon que l'on se trouve dans un établissement d'enseignement fondamental ou dans une école d'enseignement secondaire ou supérieur. Plus encore, l'organisation d'une école ne peut s'apparenter à celle d'une entreprise et il y a lieu de tenir compte des caractéristiques propres au secteur.

La mise en œuvre de cette première étape a demandé aux Pouvoirs organisateurs un travail d'audit du contrôle interne existant de manière à mettre en place les procédures comptables et administratives adéquates pour répondre aux exigences du contrôle révisoral.

Quoique fastidieux, ce travail a néanmoins conduit à s'interroger sur les habitudes prises par le personnel des établissements et à modifier les procédures là où cela s'avérait nécessaire. Il a également conduit à un accroissement de la sécurité, indispensable au traitement correct des données comptables et financières et à l'établissement des comptes. Il en a résulté une professionnalisation des acteurs chargés de concevoir les procédures, de les mettre en œuvre et de les appliquer.

11.2.3. L'établissement du bilan d'ouverture et des règles d'évaluation

250. La mise en place d'une comptabilité complète en partie double a été l'occasion, pour les Pouvoirs organisateurs, de (re)faire l'inventaire de leur patrimoine et d'en établir les règles d'évaluation, en particulier pour ceux dont la comptabilité antérieure ne pouvait être considérée comme équivalente.

Quelques exemples des éléments pris en considération sont abordés ci-dessous dans la mesure où ils sont largement rencontrés dans l'enseignement, voire spécifiques au secteur.

S'est ainsi posée la question de la valeur des bâtiments scolaires et des règles de comptabilisation à leur appliquer, que ceux-ci fassent l'objet de baux emphytéotiques, comme c'est le cas pour un nombre significatif d'écoles, ou qu'ils appartiennent aux Pouvoirs organisateurs, avec ou sans emprunts.

Une attention toute particulière a également été portée à l'inventaire et à la valorisation des créances à long terme.

En effet, les subventions de fonctionnement accordées par les pouvoirs publics étant généralement insuffisantes pour assurer à la fois la prise en charge des frais d'exploitation, de l'entretien des infrastructures, des remboursements d'emprunts pour la construction ou la rénovation des bâtiments ainsi que pour les nécessaires investissements en mobilier, matériel et équipements divers, nombre de Pouvoirs organisateurs ont dès lors été soutenus par des associations proches qui leur consentent des avances de fonds à long terme de manière à pouvoir garantir la continuité du fonctionnement des établissements.

Enfin, les créances sur les élèves, les parents, etc. posent la question des réductions de valeur qui doivent, le cas échéant, être effectuées. Chaque établissement, en fonction du contexte qui lui est propre, doit pouvoir déterminer et appliquer les règles qu'il aura établies en la matière.

A ce propos, la collaboration entre le SeGEC et la Commission « non marchand » de l'Institut des Réviseurs d'Entreprises (IRE) a été particulièrement fructueuse permettant ainsi aux Pouvoirs organisateurs de disposer d'informations claires sur des questions parfois complexes.

191

11.2.4. La tenue de la comptabilité journalière

251. Celle-ci a été modifiée pour les Pouvoirs organisateurs travaillant précédemment en comptabilité simplifiée ou maintenue pour ceux qui avaient déjà opté pour une comptabilité en partie double.

Un plan comptable « enseignement », conforme à celui imposé pour les grandes ASBL par l'arrêté royal du 19 décembre 2003 relatif aux obligations comptables et à la publicité des comptes annuels de certaines ASBL, AISBL et fondations, a été élaboré par le SeGEC, de manière à proposer aux établissements un outil tenant compte des caractéristiques propres au secteur.

La question du périmètre comptable d'une ASBL Pouvoir organisateur s'est également posée. Chacun sait le nombre d'activités qui peuvent être organisées annuellement au sein d'un complexe scolaire en-dehors de l'enseignement: garderies, études dirigées, activités parascolaires, fancy-fairs, etc.

Doit se trouver dans les comptes ce qui relève du projet d'établissement et du projet pédagogique de l'école ainsi que les activités organisées sous la responsabilité effective du Pouvoir organisateur.

Ainsi, certaines activités prévues dans le projet d'établissement/pédagogique/éducatif, comme les classes vertes, même organisées par un tiers doivent se trouver dans les comptes de l'école, dans la mesure où les montants perçus auprès des parents transitent par les comptes du Pouvoir organisateur. Dans le cas où l'association ou société organisatrice des voyages traite directement avec les parents, rien de cela n'est bien sûr inscrit dans la comptabilité du Pouvoir organisateur.

En revanche toute activité parascolaire comme la garderie ou la restauration, quand elle est organisée par d'autres ASBL, ne relève pas de la responsabilité comptable du Pouvoir organisateur même quand elles se déroulent dans les locaux de l'école, ces activités étant hors du champ du projet pédagogique et du projet d'établissement.

Il s'agit en effet de services proposés aux parents, en dehors de la mission principale d'enseignement organisée par le Pouvoir organisateur.

La question de l'utilisation de l'école à d'autres activités que celle d'enseignement doit être réglée par une convention d'occupation des lieux conclue avec les organisateurs. Le Pouvoir organisateur s'assure par ailleurs que l'organisateur de l'activité concernée a contracté les assurances « responsabilité civile » et « accidents de travail » pour les personnes en charge des activités.

Dans le même ordre d'idée l'association de parents, ou l'association dont l'objet social est d'aider l'ASBL Pouvoir organisateur doit pouvoir garder son indépendance financière sous peine de nier la liberté d'association, d'autant plus si elle est constituée sous forme d'ASBL.

Il faut également noter que les associations ou ASBL organisatrices des activités parascolaires doivent être mentionnées en tant qu'entités liées dans les annexes des comptes de l'ASBL Pouvoir organisateur.

11.2.5. L'établissement des comptes annuels

252. Un des apports de ces réformes est de permettre une présentation des comptes homogène pour une grande partie d'un même secteur, dont le poids dans le non-marchand est loin d'être négligeable.

Dans ces différentes étapes, le rôle des directions et des économes (dans l'enseignement fondamental, seule la fonction de directeur existe pour l'encadrement d'un établissement) est évidemment primordial. Ils interviennent souvent comme interlocuteurs privilégiés lors du contrôle des comptes par le réviseur, même si, *in fine*, ce sont les administrateurs qui endossent la responsabilité finale. Ceci pose la question de la nécessaire altérité qui doit s'établir entre la (les) personne(s) chargée(s) de la gestion journalière et ceux auprès desquels elle(s) doi(ven)t en rendre compte.

La situation se complexifie lorsque l'ASBL organise plusieurs établissements scolaires. La gestion journalière de chacun d'eux est alors confiée à des personnes différentes tandis que la certification des comptes porte nécessairement sur l'ensemble des activités d'une seule et même association.

Dans ces cas de figure, il s'agit donc de mettre en place des procédures de contrôle interne propres à la réalité organisationnelle de chaque établissement tout en élaborant des règles d'évaluations communes ainsi qu'une utilisation coordonnée du plan comptable de manière à permettre la nécessaire consolidation des comptes et l'établissement des comptes annuels de l'association.

Là où cela s'avère possible, et en d'autres termes là où les moyens existent, il est utile de mettre en place une personne chargée de centraliser les informations comptables des différents établissements.



11.3. CONCLUSION ET PERSPECTIVES

253. Les mesures mises en œuvre ont indubitablement généré un certain nombre d'aspects positifs : amélioration de la sécurité du processus comptable, évaluation précise de la valeur du patrimoine des ASBL et permanence des règles d'évaluation, définition du périmètre comptable des associations, professionnalisation des acteurs, etc.

Il n'en reste pas moins qu'un certain nombre de problèmes pèsent encore sur les pouvoirs organisateurs :

- L'absence de personnel dévolu aux tâches de gestion dans l'enseignement fondamental, même si le déploiement progressif des centres de gestion ⁽¹⁾ offre des perspectives en la matière. En ce qui concerne l'enseignement secondaire, l'incertitude qui plane encore sur les critères de recrutement qui pourraient être imposés par le Gouvernement de la Communauté française dans le choix des économistes et pourraient conduire les Pouvoirs organisateurs à ne pas accéder à du personnel disposant des qualifications requises pour cette fonction. A la formation initiale du personnel, s'ajoute la nécessité d'une formation continue ;
- La nécessaire professionnalisation des Pouvoirs organisateurs et leur recrutement. L'enseignement libre repose sur la liberté d'association et par là, sur le travail de volontaires ⁽²⁾. Au plan comptable, cette professionnalisation devrait se traduire notamment dans la lecture et l'interprétation des informations financières et comptables de manière à ce qu'elles puissent devenir pour les Pouvoirs organisateurs une véritable valeur ajoutée leur permettant d'éclairer et d'étayer leurs décisions de gestion. De ce point de vue, le rôle du réviseur et sa capacité pédagogique sont certainement importants ;
- La bonne gouvernance n'est pas seulement le résultat d'un travail interne aux associations. Elle dépend également de l'adéquation entre les contraintes qui leur sont imposées tant par le législateur que par d'autres tiers, comme l'Institut des Réviseurs d'Entreprises ou la Commission des Normes comptables (CNC), et le mode d'organisation qui leur est propre et en fait leur dynamisme.

A cet égard, les conclusions générales du Forum du Révisorat 2006 consacré au « Révisorat d'entreprises: nouvelles attentes, nouvelles exigences » demandent entre autres aux normalisateurs nationaux et internationaux « *de veiller à développer des référentiels en matière de normes d'audit qui soient adaptés, dans leur nature et/ou leur volume, aux structures de petite taille ou à leur finalité non marchande* ».

Il serait d'ailleurs légitime, eu égard à l'importance des ASBL Pouvoirs organisateurs, aussi bien en tant qu'organisateur d'enseignement (la moitié des élèves/étudiants en Communauté française) qu'en tant qu'employeur (environ 50.000 personnes) de pouvoir être représentées au sein de la Commission des Normes comptables et du Conseil supérieur des Professions économiques.

⁽¹⁾ Le décret de la Communauté française du 2 février 2007 fixant le statut des directeurs, prévoit, pour l'enseignement fondamental une aide aux directions sous forme de subventions par élève (2,08 EUR en 2007, 12,80 EUR en 2008 et 20,78 EUR en 2009). Les établissements peuvent choisir d'utiliser ces moyens individuellement, ou les regrouper dans un ensemble comprenant au moins 1.000 élèves afin d'utiliser collectivement ces moyens.

⁽²⁾ Voir M. DE WOLF et D. VAN CUTSEM (Ed.), *Revisorat d'entreprises: nouvelles attentes, nouvelles exigences*, Brugge, die Keure, 2006, p. 124-127.

- Le maintien par la Communauté française d'un décompte final de l'utilisation des subventions de fonctionnement en recettes-dépenses à élaborer à partir d'une comptabilité en partie double. Ceci oblige par exemple à enregistrer les achats d'investissements dans des comptes particuliers intitulés « Investissements acquis dans l'année » dans le plan comptable « enseignement » et qui, une fois le décompte final établi, sont transférés dans les comptes d'investissements adéquats. Le mode de contrôle de l'utilisation des subventions de fonctionnement doit être adapté aux obligations comptables actuelles ; et
- Enfin, en matière scolaire, comme dans bien d'autres, la bonne gouvernance ne se résume pas à la tenue des comptes et à la volonté d'établir des comptes annuels conformes reflétant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et des résultats de l'exercice, donnant lieu à un rapport de révision sans réserve, même si, à l'évidence, il s'agit là d'un élément important. Une saine gestion des ressources concourt à assurer la pérennité de l'association et à lui permettre, dans la mesure du possible de dégager un boni permettant de réaliser les objectifs de l'institution. Mais la bonne gouvernance implique également une fiabilité dans différents domaines du droit (ASBL, enseignement, droit fiscal, droit social, droit civil, etc.) ainsi qu'une bonne gestion des ressources humaines et un plan d'action pédagogique, l'ensemble étant mis en œuvre par les Pouvoirs organisateurs et les directions au service de la réalisation du but social des ASBL. Pouvoirs organisateurs d'enseignement. C'est à la mesure de la réalisation du but social, décliné dans le contexte propre à l'association, que la qualité de gouvernance peut être jugée.



HOOFDSTUK 12

DE ISA'S EN DE ROL VAN DE BEDRIJFSREVISOR IN DE PUBLIEKE EN NON-PROFITSECTOR

CHAPITRE 12

LES NORMES ISA ET LE ROLE DU REVISEUR D'ENTREPRISES DANS LES SECTEURS PUBLIC ET NON MARCHAND

H.J. VAN IMPE
Bedrijfsrevisor





Executive Summary (NL)

De auditaanpak volgens de *International Standards on Auditing* (ISA's) is er één die gebaseerd is op het analyseren van risico's en waarbij de nadruk voornamelijk ligt op het verwerven van "begrip en kennis" van de entiteit en haar omgeving met inbegrip van haar interne controleprocedures. Het doel van de audit volgens de ISA's blijft het identificeren en beoordelen van de risico's op materiële fouten in de financiële gegevens.

De audit volgens de ISA's bestaat uit drie grote fasen: risicobeoordeling, risicobeantwoording en rapportering.

De eerste fase omvat voornamelijk het identificeren en beoordelen van de risico's waarbij aandacht moet worden besteed aan de planning van de opdracht, de inleving in de bedrijfsbiotoop van de klant, de studie en beoordeling van de interne controleprocedures en de inschatting van het risico op materiële fouten en/of vergissingen in de financiële gegevens.

In de tweede fase wordt getracht de in de voorgaande fase geïdentificeerde risico's te beperken tot een aanvaardbaar niveau door het testen van de "operationele effectiviteit" van de interne controleprocedures enerzijds en het uitvoeren van verschillende controlewerkzaamheden (detailtesten en analytische procedures) anderzijds.

De derde fase is die van de rapportering. De bevindingen van de auditwerkzaamheden uit de voorgaande fasen worden gecommuniceerd aan het management en aan de andere bevoegde personen binnen de entiteit belast met het bestuur van de entiteit. Het eindproduct tot slot van de audit is en blijft het schriftelijke verslag van de commissaris met een oordeel over de financiële gegevens.

Een aantal ISA's hebben specifiek betrekking op de controle en de controlewerkzaamheden van de bedrijfsrevisor. Zo handelt ISA 315 over de kennis van de bedrijfsrevisor van de gecontroleerde entiteit en haar omgeving alsook het inschatten van het risico van een afwijking van materieel belang. ISA 320 behandelt de problematiek rond het inschatten en bepalen van het materieel belang voor controles bij de entiteiten. ISA 330 geeft een houvast voor de bedrijfsrevisor inzake de door de auditor uit te voeren werkzaamheden in functie van zijn gemaakte risico-inschatting. Andere belangrijke ISA's zijn ook nog ISA 500 "Controle-informatie", ISA 520 "Cijferanalyse", ISA 550 "Verbonden partijen" en ISA 570 "Continuïteit".

In het kader van de steeds toenemende internationalisering van de economie, de boekhoudstandaarden en de auditnormen is ISA 545, die handelt over de controle van de waarderingen tegen reële waarde en de toelichting daarop, eveneens een belangrijke norm.

De uiteindelijke rapportering door de bedrijfsrevisor wordt voornamelijk behandeld in ISA 700 "De verklaring van een (onafhankelijk) auditor over een volledige set van financiële overzichten voor algemene doeleinden" en ISA 701 "Aanpassingen van de inhoud van de verklaring van een (onafhankelijk) auditor".

In zijn praktische uitvoering in België hebben we tal van voorbeelden waar de basisbeginselen van de ISA's van toepassing zijn op de entiteiten uit de publieke en non-profit sector. Het gaat om juridische entiteiten die nauw aanleunen bij handelsvennootschappen – zoals bijvoorbeeld de autonome economische overheidsbedrijven in de vorm van een naamloze vennootschap van publiek recht – verzelfstandigde agentschappen van openbare besturen – zoals bijvoorbeeld die van gemeenten en steden – en de (internationale) vzw's in tal van sectoren.

Executive Summary (FR)

L'approche d'audit selon les *International Standards on Auditing* (normes ISA) est basée sur l'analyse des risques et vise essentiellement la prise de « connaissance » et une meilleure « compréhension » de l'entité et de son environnement, y compris de ses procédures de contrôle interne. Selon les normes ISA, l'objectif de l'audit demeure l'identification et l'évaluation des risques d'erreurs significatives dans les données financières.

L'audit selon les normes ISA se décompose en trois grandes phases: évaluation des risques, réponse à l'évaluation des risques et *reporting*.

La première phase comprend essentiellement l'identification et l'évaluation des risques en prêtant attention à la planification de la mission, à l'assimilation de l'environnement d'entreprise du client, à l'analyse et l'évaluation des procédures de contrôle interne, ainsi qu'à l'évaluation du risque d'erreurs significatives et/ou de fautes dans les données financières.

Dans la deuxième phase, les risques identifiés lors de la phase précédente sont réduits à un niveau acceptable en testant « l'effectivité opérationnelle » des procédures de contrôle interne et en mettant en œuvre différentes procédures d'audit (tests détaillés et procédures analytiques).

La dernière phase est celle du *reporting*. Les conclusions des procédures d'audit des phases précédentes sont communiquées à la direction et aux autres personnes compétentes au sein de l'entité qui sont chargées de la gestion. Le résultat de l'audit est et demeure le rapport écrit du commissaire dans lequel il exprime son opinion sur les données financières.

Certaines normes ISA ont spécifiquement traité à l'audit et aux procédures d'audit du réviseur d'entreprises. Ainsi, la norme ISA 315 traite de la connaissance du réviseur d'entreprises de l'entité contrôlée et de son environnement, ainsi que de l'évaluation du risque d'anomalies significatives. La norme ISA 320 traite de la problématique relative à l'évaluation et la définition du caractère significatif en matière d'audit. La norme ISA 330 est un point de repère pour le réviseur d'entreprises en ce qui concerne les procédures à mettre en œuvre par l'auditeur en fonction de son évaluation des risques. D'autres normes ISA importantes sont les normes ISA 500 « Eléments probants », ISA 520 « Procédures analytiques », ISA 550 « Parties liées » et ISA 570 « Continuité d'exploitation ».

Dans le cadre de l'internationalisation sans cesse croissante de l'économie, des normes comptables et des normes d'audit, la norme ISA 545, qui traite de l'audit des évaluations en juste valeur et des informations fournies les concernant, est également une norme importante.

Les normes ISA 700 « Rapport de l'auditeur (indépendant) sur un jeu complet d'états financiers à caractère général » et ISA 701 « Modifications apportées au contenu du rapport de l'auditeur (indépendant) » traitent essentiellement du rapport final émis par le réviseur d'entreprises.

En pratique, il existe d'innombrables exemples en Belgique où les principes fondamentaux des normes ISA s'appliquent aux entités des secteurs public et non marchand. Il s'agit d'entités juridiques qui sont étroitement liées aux sociétés commerciales – comme par exemple les entreprises publiques autonomes sous la forme d'une société anonyme de droit public – d'agences autonomisées externes de droit public – comme par exemple celles des communes et villes – et d'ASBL (internationales) dans de nombreux secteurs.



CHAPITRE 13

LES TYPOLOGIES DU BLANCHIMENT DE CAPITAUX ET DU FINANCEMENT DU TERRORISME : L'EXPERIENCE DE LA CTIF

HOOFDSTUK 13

TYOLOGIE VAN HET WITWASSEN VAN GELD EN VAN DE FINANCIERING VAN TERRORISME: DE ERVARING VAN DE CFI

N. LAUKENS

Criminologue, Cellule de traitement des informations financières (CTIF)





Executive Summary (FR)

La tendance au renforcement de l'aspect économique et financier de la criminalité est constatée tant au niveau national qu'international. De surcroît, le blanchiment et le financement du terrorisme ne sont pas des phénomènes statiques mais évolutifs. Les facultés d'adaptation des criminels ne sont pas à sous-estimer et rendent nécessaire la vigilance de tous ceux susceptibles de détecter les opérations suspectes.

Cette vigilance, pour être efficace, implique de tenir compte du fait que les techniques évoluent et que les opérations se déplacent vers d'autres pays et/ou d'autres secteurs. Dans ce contexte, l'analyse des typologies revêt une importance particulière puisqu'elle permet de décrire les tendances actuelles du blanchiment et du financement du terrorisme et de mettre en évidence l'évolution des techniques utilisées.

L'examen des informations révélées par l'analyse opérationnelle de ses dossiers permet à la Cellule de traitement des informations financières (CTIF) d'identifier des typologies destinées à mieux comprendre les méthodes courantes et émergentes de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme et d'en suivre l'évolution.

L'objectif poursuivi est de favoriser une connaissance aussi actualisée que possible des dernières tendances caractérisant ces phénomènes afin de pouvoir cibler les menaces actuelles.

Dans cette optique, l'identification, par la CTIF, des caractéristiques typologiques des dossiers transmis aux autorités judiciaires, vise à faciliter la détection des opérations dans le but de prévenir l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

La présente contribution sera l'occasion de rappeler les missions de la CTIF et de présenter les typologies afin d'illustrer les tendances actuelles. Les tendances en matière de blanchiment de capitaux seront d'abord évoquées, suivies de la présentation des tendances en matière de financement du terrorisme. Plusieurs exemples concrets de dossiers seront également présentés afin d'illustrer les différentes typologies.

Executive Summary (NL)

Zowel op nationaal als internationaal vlak wordt een tendens van het toegenomen belang van het economische en financiële aspect van de criminaliteit waargenomen. Bovendien zijn het witwassen van geld en de financiering van terrorisme geen statische maar veranderende fenomenen. Het aanpassingsvermogen van criminelen mag niet worden onderschat; derhalve dienen al degenen die verdachte verrichtingen kunnen opsporen waakzaam te blijven.

Deze waakzaamheid kan enkel doeltreffend zijn indien rekening wordt gehouden met het feit dat de technieken evolueren en dat de verrichtingen worden verplaatst naar andere landen en/of andere sectoren. In deze context is het onderzoek naar de typologieën in het bijzonder belangrijk omdat het toelaat de huidige tendensen van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te beschrijven, evenals de aandacht te vestigen op de ontwikkeling van de gebruikte technieken.

De Cel voor financiële informatieverwerking (CFI) kan, op basis van een analyse van de informatie die door het operationeel onderzoek van haar dossiers aan het licht werd gebracht, de typologieën bestemd voor een beter begrip van de gangbare en opkomende methodes van witwassen van geld en financiering van terrorisme, identificeren en de ontwikkeling ervan opvolgen.

Het is de bedoeling om een zo actueel mogelijke kennis te verkrijgen van de laatste tendensen die deze fenomenen kenmerken teneinde de huidige bedreigingen te kunnen bepalen.

Vanuit dit oogpunt wil de CFI aan de hand van de identificatie van de typologische kenmerken van de aan de gerechtelijke overheden meegedeelde dossiers het opsporen van de verrichtingen vergemakkelijken ter voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

Tijdens deze bijdrage zullen de opdrachten van de CFI in herinnering worden gebracht en de typologieën worden voorgesteld teneinde de huidige tendensen te verduidelijken. Eerst zullen de tendensen inzake witwassen van geld worden geschetst en daarna de tendensen inzake financiering van terrorisme. Verschillende concrete voorbeelden van dossiers zullen eveneens worden voorgesteld teneinde de verschillende typologieën te verduidelijken.



CHAPITRE 14

LES ACTIVITES COMMERCIALES AU SEIN DES ASBL : LES DEFIS D'UNE SAINTE GESTION

HOOFDSTUK 14

COMMERCIELE ACTIVITEITEN BINNEN VZW'S: DE UITDAGINGEN VAN EEN GEZOND BEHEER

F. CIARROCHI

Directeur des Finances, Oxfam Solidarité





Excutive Summary (FR)

Les activités commerciales au sein d'une ASBL ont de nombreuses conséquences sur l'organisation, ses administrateurs et ses membres. La présente contribution a pour objet d'expliquer l'impact de ces activités sur les éléments suivants de l'organisation :

- la gouvernance ;
- l'analyse et l'évaluation des risques spécifiques ;
- le suivi financier et logistique ;
- la mise en place d'outils informatisés de contrôle et de surveillance.

1) La gouvernance

Dans cette section, le rôle du conseil d'administration à l'égard des activités commerciales sera abordé. Les aspects suivant seront aussi traités :

- la composition du conseil d'administration ;
- son rôle dans la planification à long terme des activités commerciales de l'ASBL ;
- les outils requis par le conseil d'administration pour pouvoir d'effectuer un suivi.

2) L'analyse et l'évaluation des risques spécifiques

Dans cette partie, nous expliquerons tout d'abord les risques liés aux activités commerciales, soit :

- les risques commerciaux ;
- les risques légaux.

Le processus d'analyse, d'évaluation et de suivi de ces risques sera ensuite abordé d'un point de vue institutionnel.

3) Le suivi financier et logistique

Dans cette partie, les éléments suivants seront abordés :

- les contrôles internes liés aux flux financiers (fréquence des suivis, réconciliation des flux financiers via les dépôts bancaires et les rapports de caisses des magasins, réconciliations des fonds de caisse sur une base régulière, etc.) ;
- le processus de suivi budgétaire (fréquence, utilisateurs, rapports utilisés).

4) La mise en place d'outils informatisés de contrôle et de surveillance

Dans cette partie, les éléments suivants sont abordés :

- les outils informatiques requis pour supporter les activités commerciales des ASBL tant au niveau financier que logistique, ainsi que l'utilité des tableaux de bord ;
- les problématiques spécifiques aux ASBL : le recours au travail de bénévoles et de travailleurs à statut temporaire, le potentiel limité des investissements dans des outils performants, l'expertise interne souvent limitée pour implémenter de tels outils, etc.

Executive Summary (NL)

De commerciële activiteiten in een vzw heeft talrijke gevolgen voor de organisatie, haar bestuurders en leden. Onderhavige bijdrage heeft ten doel de impact van deze activiteiten op de hierna volgende elementen van de organisatie te verduidelijken:

- het bestuur;
- de analyse en beoordeling van de specifieke risico's;
- de financiële en logistieke follow-up;
- de invoering van geautomatiseerde controle- en toezichtinstrumenten.

1) Het bestuur

In dit punt zal de rol van de raad van bestuur ten opzichte van de commerciële activiteiten worden besproken. De hierna volgende aspecten zullen ook worden behandeld:

- de samenstelling van de raad van bestuur;
- zijn rol bij de planning op lange termijn van de handelsbedrijvigheid van de vzw;
- de door de raad van bestuur vereiste middelen voor de follow-up van zijn werkzaamheden.

2) De analyse en beoordeling van de specifieke risico's

In dit punt zal eerst de risico's verbonden aan de commerciële activiteiten nader worden verklaard, zijnde:

- de commerciële risico's;
- de wettelijke risico's.

Vervolgens zal het proces van analyse, beoordeling en follow-up van deze risico's vanuit institutioneel oogpunt worden geschetst.

3) De financiële en logistieke follow-up

In dit punt zullen volgende elementen worden behandeld:

- de interne controles verbonden aan de financiële stromen (frequentie van de follow-up, afstemming van de financiële stromen via bankdeposito's en rapporten over kasgelden van winkels, afstemming van kasgelden op regelmatige basis, enz.);
- het proces van budgettaire follow-up (frequentie, gebruikers, gebruikte verslagen).

4) De invoering van de geautomatiseerde controle en toezichtinstrumenten

In dit punt worden volgende aspecten behandeld:

- de vereiste informatica-instrumenten ter ondersteuning van de commerciële activiteiten van vzw's zowel op financieel als logistiek vlak en het nut van boordtabellen;
- de problematiek eigen aan vzw's: het inschakelen van vrijwilligers en tijdelijke werknemers, het beperkt potentieel van investeringen in efficiënte werkinstrumenten, doorgaans ontoereikende interne deskundigheid inzake de implementatie van dergelijke instrumenten, enz.

14.1. INTRODUCTION

254. Les activités commerciales au sein d'une ASBL ont de nombreuses conséquences sur l'organisation, ses administrateurs et ses membres. Ces activités commerciales peuvent financer d'autres activités de l'association ou la réinsertion socioprofessionnelle de ses bénéficiaires. C'est pourquoi l'environnement de contrôle interne doit assurer une gestion efficace et limiter les risques de malversation.

La présente contribution a pour objet de présenter l'impact des activités commerciales des ASBL sur les éléments suivants de l'organisation :

- la gouvernance ;
- l'analyse et l'évaluation des risques spécifiques ;
- le suivi financier et logistique ;
- la mise en place d'outils informatisés de contrôle et de surveillance.

L'analyse de ces éléments ne se veut pas exhaustive mais vise plutôt à présenter certains d'éléments principaux de la planification et du suivi qui influencent l'environnement de contrôle interne des ASBL engagées dans des activités commerciales.

209

LES ACTIVITES COMMERCIALES AU SEIN DES ASBL / COMMERCIELE ACTIVITEITEN BINNEN VZW'S

14.2. LA GOUVERNANCE

14.2.1. Généralités

255. Le rôle du conseil d'administration dans le suivi et la planification des activités commerciales est important. Son rôle ne se limite pas au suivi de la rentabilité financière des activités commerciales, étant donné que le conseil d'administration doit également s'impliquer de façon proactive dans la planification stratégique de l'activité. L'efficacité avec laquelle le conseil d'administration s'acquittera de ces responsabilités dépendra en outre de sa composition et des outils d'analyse mis à sa disposition.

14.2.2. Composition du conseil d'administration

256. Idéalement, le conseil d'administration devrait être composé de membres bénéficiant d'expériences professionnelles variées et complémentaires. Cette complémentarité des membres du conseil d'administration assure un suivi approfondi de toutes les activités de l'ASBL. Ceci est particulièrement important dans le cas où les activités de l'ASBL sont diversifiées et où les activités commerciales ne représentent qu'une partie secondaire des activités.

Cependant, on note au sein de nombreuses associations une certaine homogénéité au niveau de la composition des conseils d'administration. Souvent, on fait appel à des professionnels du secteur principal d'activité de l'ASBL. Ces administrateurs, quoique qualifiés dans leurs domaines de spécialisation, présentent souvent des lacunes en matière de compétence de gestion commerciale ou de connaissance du marché commercial dans lequel l'ASBL évolue. Ce manque de compétence peut handicaper l'ASBL en terme de qualité du suivi financier et de la planification stratégique.

De plus, il ne faut pas négliger l'importance des réseaux d'affaires que certains administrateurs peuvent apporter à l'ASBL dans lesquelles ils siègent. Dans le secteur commercial, ces relations externes peuvent s'avérer fort lucratives car elles peuvent faciliter la création de nouveaux partenariats externes ou le développement d'activités courantes.

14.2.3. Le rôle du conseil d'administration dans la planification à court et à long terme des activités commerciales de l'ASBL

257. La planification financière à court terme des activités commerciales prend principalement la forme du budget annuel. Ce dernier, en tant qu'outil de gestion, est généralement préparé par l'équipe de direction et soumis au conseil d'administration pour approbation. Il importe donc que toutes les hypothèses qui sous-tendent le budget soient revues, comprises et approuvées par le conseil d'administration.

Par ailleurs, le conseil d'administration doit également s'investir activement dans le processus de planification stratégique à long terme des activités commerciales, et ce pour les raisons suivantes :

- Cette implication est importante afin d'assurer un alignement entre les objectifs du département commercial et la mission globale de l'ASBL ;
- Le conseil d'administration a pour responsabilité de s'assurer de la viabilité économique à long terme des activités proposées dans le plan stratégique de l'équipe de direction.

Il importe que la planification stratégique à long terme soit revue et approuvée annuellement dans le but de l'adapter aux évolutions du marché et aux imprévus rencontrés lors de l'exercice précédent.

14.2.4. Les outils requis par le conseil d'administration afin d'effectuer un suivi

258. Afin d'assurer un suivi financier efficace des activités commerciales de l'ASBL, le conseil d'administration doit avoir accès à un ensemble d'outils. Si un comité d'audit existe au sein de l'ASBL, il importera de définir le niveau des détails financiers qui seront remis, d'une part, au comité d'audit et, d'autre part, au conseil d'administration.

Voici les outils de base recommandés qui permettront au conseil d'administration d'accomplir un suivi financier :

- Rapports de suivi budgétaire : à intervalle fixe (mensuellement ou trimestriellement et ce en fonction des besoins spécifiques de l'ASBL), un état des résultats devrait être présenté au conseil d'administration avec un comparatif budgétaire. Le niveau de détail de ces rapports doit être adapté aux besoins du conseil d'administration ;
- Rapport narratif : en complément des rapports de suivi budgétaire, un rapport narratif expliquant les écarts budgétaires peut représenter un outil intéressant. Il permet de faciliter l'explication d'écarts budgétaires et peut accélérer la présentation des résultats auprès du conseil d'administration ;
- Bilan : un bilan, même simplifié, devrait être remis au conseil d'administration. Le suivi des ressources à la disposition de l'ASBL ainsi que ses dettes peut permettre au conseil d'administration d'identifier des problèmes de liquidités ou d'endettement. La fréquence de distribution devrait également être fixe (mensuelle ou trimestrielle) ;
- Ratios : en support à la présentation du bilan et de l'état des résultats, le calcul de ratios divers (rentabilité, endettement, fonds de roulement, etc.) peut aider l'interprétation des résultats périodiques ; et
- Rapport de suivi des liquidités: la gestion des liquidités demeure un élément central à la gestion de toute ASBL ou entreprise privée. Dans ce contexte, un rapport de suivi et de projection mensuelle des liquidités devrait être remis périodiquement au conseil d'administration afin de permettre un contrôle sur les liquidités.

14.3. ANALYSE ET EVALUATION DES RISQUES SPECIFIQUES

14.3.1. Généralités

259. Les activités commerciales induisent une série de risques spécifiques qui doivent être pris en considération dans le cadre de la gestion courante de l'ASBL.

14.3.2. Risques liés aux activités commerciales

260. Voici les types de risques auxquels s'exposent les ASBL qui exploitent des activités commerciales afin d'assurer le financement de leurs activités :

- Risque commercial : la rentabilité des activités commerciales d'une ASBL peut fluctuer en raison de multiples facteurs externes comme la compétitivité du secteur, l'entrée sur le marché de biens de remplacement, les limitations possibles des sources d'approvisionnement, la variation dans l'attrait des produits offerts, les défauts de paiements potentiels de clients, etc. ;
- Risques légaux : les activités commerciales des ASBL étant soumises à la T.V.A., il importe d'effectuer un suivi strict des règles législatives en vigueur. L'assujettissement mixte au régime de la T.V.A. complexifie également la comptabilisation des dépenses générales qui doivent être réparties entre les différents types d'activités en fonction de leur assujettissement ou non au régime de la T.V.A. ; et
- Risque lié à la réputation (ou image) : certaines décisions de gestion commerciales peuvent avoir un impact sur la réputation de l'ASBL dans son ensemble.

14.3.3. Analyse et évaluation des risques spécifiques

261. Les risques mentionnés au point précédent doivent être analysés sur une base régulière et les mesures correctives doivent faire l'objet d'une planification à court et long terme. La gestion de ces risques institutionnels passe par l'implantation au sein de l'ASBL d'une structure complète de gouvernance.

Un des processus d'analyse et d'évaluation des risques spécifiques est la création, au sein des ASBL, d'un groupe de gestion des risques. Ce groupe peut regrouper une multitude d'intervenants internes et externes à l'ASBL dont le rôle est d'identifier les risques inhérents à certaines activités et d'évaluer leurs impacts potentiels (en termes économiques ou d'image). Cette approche permet de classer les risques en fonction de la possibilité d'occurrence et de l'impact financier potentiel. En fonction de cette analyse, des mesures correctives ou des contrôles supplémentaires doivent être implémentés.

Il est recommandé que cette analyse de risques soit soumise au conseil d'administration pour révision et approbation.



14.4. SUIVI FINANCIER ET LOGISTIQUE

14.4.1. Généralités

262. L'environnement interne et la sécurisation des flux financiers de l'ASBL peuvent être renforcés de multiples façons. Dans la présente section, nous aborderons les processus de suivi financier et logistique de base.

14.4.2. Suivi financier

A. *Suivis financiers et comptables*

263. En fonction de l'activité commerciale de l'ASBL, certains contrôles comptables de base devront être implémentés. Par exemple, la gestion de magasins par l'ASBL implique l'implémentation d'un processus centralisé de suivi comptable des caisses. Ce processus implique la production de rapports de caisse (résumé des transactions) à intervalle fixe ou la centralisation en temps réel des informations de vente via un système informatisé de gestion des caisses. Ces informations en provenance des magasins doivent être validées via les pièces justificatives (p. ex. via les rouleaux de caisse qui reprennent les montants de vente journaliers ou mensuels).

Si l'activité commerciale implique de nombreux mouvements de liquidités, comme par exemple des dépôts de recettes de magasins directement à la banque, alors des contrôles supplémentaires s'imposent. Des réconciliations périodiques entre les montants rapportés comme étant déposés par les magasins et les encaissements bancaires seront requises.

Dans le cas des magasins, un autre contrôle important est la réconciliation quotidienne des fonds de caisse. Ce contrôle interne permet d'identifier des erreurs ou des vols commis de la part des employés ou bénévoles.

La fréquence de ces contrôles doit être adaptée aux opérations. Comme ces contrôles peuvent permettre de relever des fraudes ou des erreurs, il importe que la fréquence de ces contrôles soit la plus élevée possible.

264. Faire appel à des bénévoles dans le cadre d'activités commerciales peut complexifier l'implémentation de nouvelles procédures de contrôles. Voici les principales difficultés rencontrées lors de l'implémentation de nouvelles procédures :

- Le roulement important des bénévoles. Ceci implique qu'il faille continuellement recommencer les formations et que les procédures doivent être les plus simples possibles ;
- L'implication ponctuelle de certains bénévoles. En effet, plusieurs bénévoles s'impliquent moins d'une journée par semaine, ce qui rend la coordination de formations difficiles ; et
- Les anciennes habitudes parfois difficiles à changer. En effet, l'absence de relation employeur/employé limite parfois la capacité de l'organisation à imposer rapidement de nouvelles façons d'agir envers les bénévoles. Il importe alors de bien expliquer les raisons des changements apportés aux procédures. Les moyens de communication souvent limités pour diffuser l'information entre le siège social et les centres d'activités peuvent aussi limiter la diffusion de nouvelles procédures.

B. Suivi budgétaire

265. Les activités commerciales doivent faire l'objet d'un suivi financier régulier à tous les niveaux organisationnels. Ce suivi constitue un contrôle sur la mise en œuvre des activités mais il peut également servir d'élément de motivation pour les équipes impliquées dans l'implantation de ces activités commerciales. Ceci implique que l'information financière devra être adaptée aux divers intervenants de l'organisation en fonction des besoins spécifiques de chacun. Voici les principaux intervenants:

- l'équipe de gestion de la branche commerciale de l'ASBL ;
- l'équipe de direction de l'ASBL ;
- le conseil d'administration et le comité d'audit ; et
- les bénévoles et les autres collaborateurs de la branche commerciale de l'ASBL.

14.4.3. Suivi logistique

266. Les activités commerciales impliquent l'implantation d'une structure de gestion reposant sur divers flux de marchandises et d'informations. En fonction du niveau de complexité des activités commerciales, des systèmes plus ou moins sophistiqués peuvent être implémentés afin de gérer les cycles logistiques. Voici les principales composantes d'un cycle logistique :

- Cycle de fabrication ou de réception des dons de matériel ;
- Gestion des stocks (achats de matières premières, stocks en cours de transformation, produits finis, etc.) ;
- Gestion des commandes clients ; et
- Expédition des biens aux clients ou transferts de marchandises entre les entrepôts et les magasins.

267. A ces cycles purement logistiques s'ajoute les cycles comptables spécifiques suivants : facturation et suivi des paiements des clients.

Un contrôle sur l'ensemble de ces composantes est nécessaire afin d'assurer l'obtention des résultats suivants :

- Effectuer un suivi correct des coûts de chacune des composantes du cycle ;
- Assurer un service convenable à la clientèle ; et
- Assurer l'intégrité physique des stocks de l'ASBL.

268. Dans ce contexte, l'ASBL doit implémenter un environnement de contrôle interne qui repose sur deux composantes principales :

- 1) Des systèmes informatiques de suivi adéquats. Ceci permettra à l'ASBL de suivre l'évolution de ses coûts par produit ou ligne de produits. De même, le suivi informatisé du niveau de stocks est souvent un élément essentiel de la gestion logistique. Les problématiques liées à l'implémentation de tels systèmes seront abordées au point suivant ;
- 2) Des contrôles physiques et une organisation du travail adéquate. Des contrôles doivent être mis en place afin de limiter les possibilités de vols ou d'autres malversations au sein de l'ASBL. Parfois, des contrôles très simples peuvent s'avérer d'une grande efficacité. Par exemple, l'organisation d'équipes de bénévoles nombreuses pour la gestion quotidienne d'un magasin limitera le détournement de marchandises (externe ou interne) qui aurait été possible si un



seul bénévole avait été présent au magasin. Il en va de même avec les clôtures des caisses : une réconciliation de caisse conjointement et quotidiennement effectuée par deux bénévoles préviendra la possibilité de détournement de fonds et d'erreur de caisse (sauf en cas de collusion).

215

LES ACTIVITES COMMERCIALES AU SEIN DES ASBL / COMMERCIELE ACTIVITEITEN BINNEN VZW'S



14.5. LA MISE EN PLACE D'OUTILS INFORMATISES DE CONTROLES ET DE SURVEILLANCE

14.5.1. Généralités

269. Comme nous l'avons souligné précédemment, les activités commerciales engendrent des besoins en information complexes et variés. L'investissement dans des systèmes adéquats représente souvent un défi de taille pour les ASBL.

14.5.2. Les outils informatiques requis pour supporter les activités commerciales des ASBL tant au niveau financier que logistique

A. *Suivi comptable*

270. Le système comptable choisi devra répondre aux besoins de rapportage des différents intervenants. Les formes de rapportage devront par conséquent être flexibles. La comptabilité analytique aura en général une grande utilité afin d'effectuer des analyses de rentabilité par ligne de produits ou par centre de coûts. Dans le cas où l'ASBL s'engage dans des activités logistiques complexes, il faudra prévoir un système qui intégrera les modules de comptabilité, de logistique (stocks, commandes, livraison) et d'achats.

B. *Systèmes informatiques de support*

271. Plusieurs outils peuvent être implémentés dans le but d'accroître la rapidité du traitement comptable et la fréquence des contrôles internes. Dans le cas d'activités commerciales impliquant l'exploitation de magasins, l'implémentation de caisses enregistreuses électroniques permettent une mise à jour automatique des résultats de vente au siège social. Un tel système permet le suivi quotidien des résultats de vente et la réconciliation hebdomadaire des dépôts bancaires effectués à partir des magasins. Un tel système modifie complètement la fonction comptable car il implique moins de saisies comptables manuelles et davantage de contrôles internes sur les ventes et sur les dépôts bancaires.

C. *Tableau de bord de gestion*

272. Le tableau de bord de gestion est un outil fortement privilégié dans le domaine commercial et associatif. Il s'agit d'un outil d'évaluation constitué de plusieurs indicateurs de performance, organisés par périodes données. Ces indicateurs permettent aux gestionnaires de suivre les activités de l'ASBL et ce, par rapport à des objectifs de gestion fixés. Ils permettent également d'anticiper de nouvelles tendances. Ces indicateurs peuvent porter sur les chiffres d'affaires, les marges moyennes, le nombre de clients, le délai de recouvrement des comptes clients, etc.

14.5.3. La décision d'investir dans des outils informatisés

273. La décision d'investir dans des nouveaux outils informatisés de gestion dépendra de nombreux facteurs, parmi lesquels :



A. Rendement sur investissement

274. Evidemment, le retour sur investissement devrait être le facteur principal à considérer. Cependant, l'analyse de rentabilité de ce type de projet peut s'avérer difficile pour plusieurs raisons. Par exemple, la plus-value financière d'un système de gestion de stock peut être difficile à déterminer dans le cas où les stocks peuvent avoir en eux-mêmes peu de valeur (comme c'est souvent le cas lorsque l'activité commerciale repose sur la vente de matériel reçu de dons).

B. Capacité de l'ASBL à implémenter de nouveaux systèmes

275. Tel que mentionné plus tôt, l'implémentation de nouvelles procédures au sein de l'ASBL peut être ardue. En effet, la forte rotation des bénévoles et des employés à statut précaire, les difficultés communicationnelles et les ressources humaines limitées peuvent fortement limiter le potentiel de déploiement de nouveaux systèmes. C'est pourquoi ces projets doivent faire l'objet d'une grande préparation, notamment lors des phases de formation et d'implémentation.

C. Compétences internes

276. Les ASBL possèdent souvent une expertise interne limitée dans la planification et l'implémentation d'outils de gestion qui sont souvent très spécialisés. C'est pourquoi l'expertise externe constitue une alternative possible lors de l'implémentation de projets importants pour lesquels l'ASBL ne possède pas toutes les compétences.





CHAPITRE 15

COMMENT GARANTIR UNE MEILLEURE QUALITE DES DONNEES DE VOS SYSTEMES INFORMATIQUES ?

A. La prévention et la détection des données incorrectes et/ou frauduleuses dans les systèmes d'information

HOOFDSTUK 15

HOE EEN BETERE KWALITEIT VAN DE GEGEVENS IN UW IT-SYSTEMEN WAARBORGEN?

L. GOLVERS

Président du Club de la Sécurité Informatique Belge (CLUSIB)





Executive Summary (FR)

Les conséquences des erreurs et fraudes peuvent être multiples pour les organisations où elles se manifestent :

- pertes et/ou détournements d'actifs (fonds et biens) ;
- perturbation ou sabotage du fonctionnement de l'organisation, au niveau des exécutants et/ou des gestionnaires ;
- pertes indirectes liées à la neutralisation du système, aussi longtemps que la cause des erreurs ou le mécanisme permettant la fraude n'ont pas été éliminés.

C'est le système d'information et non le seul système informatique qu'il faut protéger des atteintes ou malversations. Il convient donc d'englober l'ensemble des procédures manuelles qui se déroulent en amont et en aval des procédures automatisées.

La philosophie de contrôle sera basée sur les vérifications croisées entre les deux types de « processeurs » intervenant dans nos systèmes d'information: les processeurs humains et les processeurs automatisés. Quatre axes de contrôles peuvent être mis en évidence :

- l'homme contrôle l'homme (contrôle interne) ;
- l'homme contrôle la machine (contrôles fonctionnels) ;
- la machine contrôle la machine (contrôles techniques) ;
- la machine contrôle l'homme (contrôles conceptuels) ;

La présente contribution s'attachera aux contrôles conceptuels.

Les contrôles conceptuels sont comme leur nom l'indique, d'ordre strictement non technologique. Ils reposent sur le fait qu'un système d'information n'est rien d'autre qu'un modèle d'une certaine réalité. Ils ont pour but de détecter toutes les situations du monde réel qui sont impossibles ou peu plausibles, parce qu'elles violent des lois physiques, biologiques, humaines, etc.

L'examen des cas d'erreurs et de fraudes connus montre que la majorité d'entre eux aurait pu être détectée, si le système d'information avait vérifié de manière extrêmement poussée les violations de ces contraintes d'intégrité conceptuelles. Ces contraintes sont :

- statiques (devant être vérifiées à tout moment) ;
- dynamiques (à vérifier lors de la survenance d'un évènement, induisant un changement du modèle).

La différence entre une erreur et une fraude ne réside que dans l'intention de celui qui commet l'acte. Les systèmes de contrôle ne sont ni des psychologues, ni des psychiatres. Ils ne peuvent donc établir une distinction entre ces deux manifestations. Par conséquent, ce seront exactement les mêmes mécanismes qui serviront à détecter les erreurs et les fraudes. Réduire la probabilité de survenance des erreurs fournira simultanément une protection efficace contre les fraudes.

221

Executive Summary (NL)

Fouten en fraudes kunnen verschillende gevolgen hebben voor de organisaties waar zij zich voordoen:

- verlies en/of verduistering van activa (kapitaal en goederen);
- storing of sabotage van de werking van de organisatie op het niveau van de uitvoerders en/of beheerders;
- onrechtstreekse verliezen verbonden aan de neutralisatie van het systeem zolang de oorzaak van de fouten of het systeem dat de fraude toelaat niet werden uitgeschakeld.

Het informatiesysteem en niet enkel het informaticasysteem dienen tegen aanslagen of verduistering te worden beschermd. Het is derhalve raadzaam rekening te houden met alle manuele procedures die de geautomatiseerde procedures voorafgaan en volgen.

De aan de controle onderliggende filosofie zal gebaseerd zijn op de gekruiste controles tussen de twee soorten “processors” die in onze informatiesystemen ingrijpen: de menselijke processors en de geautomatiseerde processors. Er blijken dus vier controlelijnen te zijn:

- de mens controleert de mens (interne controle);
- de mens controleert de machine (functionele controles);
- de machine controleert de machine (technische controles);
- de machine controleert de mens (conceptuele controles).

Onderhavige bijdrage zal zich toespitsen op de conceptuele controles.

De conceptuele controles zijn, zoals hun naam aanduidt, van strikt niet-technische aard. Zij steunen op het feit dat een informatiesysteem slechts een model van een zekere werkelijkheid is. Zij hebben ten doel alle situaties van de reële wereld op te sporen die onmogelijk of weinig geloofwaardig zijn omdat ze de natuurwetten, biologische wetten, menselijke wetten, enz. overtreden.

Het onderzoek naar gekende gevallen van fouten en fraude toont aan dat het merendeel ervan had kunnen worden opgespoord indien het informatiesysteem op verregaande wijze de overtredingen van deze theoretische integriteitsverplichtingen had gecontroleerd. Het gaat om de volgende verplichtingen:

- statische (dienen onophoudelijk te worden gecontroleerd);
- dynamische (dienen te worden gecontroleerd op het ogenblik van het voorkomen van een gebeurtenis die een wijziging van het model teweegbrengt).

Het verschil tussen een fout en fraude ligt enkel in het oogmerk van degene die de daad begaat. De controlesystemen zijn noch psychologen, noch psychiaters. Zij kunnen dus geen onderscheid maken tussen deze twee wilsuitingen. Bijgevolg zullen precies dezelfde systemen voor het opsporen van fouten en fraude worden gehanteerd. De kans op het voorkomen van fouten verminderen zal tegelijkertijd een doeltreffende bescherming tegen fraude bieden.



HOOFDSTUK 16


HOE EEN BETERE KWALITEIT VAN DE GEGEVENS IN UW IT-SYSTEMEN WAARBORGEN?

B. Interne controles in IT-systemen

CHAPITRE 16

COMMENT GARANTIR UNE MEILLEURE QUALITE DES DONNEES DE VOS SYSTEMES INFORMATIQUES ?

C. WEYMEERSCH
Bedrijfsrevisor





Executive Summary (NL)

Interne controle is een ruim begrip en vormt de basis voor een deugdelijk bestuur. De interne controlemaatregelen moeten ervoor zorgen dat een organisatie haar strategische doelstellingen kan bereiken door de juiste maatregelen te nemen om de risico's die men identificeert, weg te nemen of te beheersen.

Het management dient hiervoor meer vat te krijgen en te houden op de bedrijfsactiviteiten en de interne controle. De verschillende processen of transactiestromen in een organisatie dienen constant geëvalueerd te worden. Interne controle kan men niet als een afzonderlijk iets naast of bovenop een proces toevoegen, het maakt deel uit van de verschillende processen en toepassingen. Dit impliceert dat interne controle een dynamisch proces is dat steeds mee evolueert wanneer bedrijfsactiviteiten, processen en/of toepassingen veranderen.

Alhoewel het inbouwen van geprogrammeerde controles in toepassingen zonder enige twijfel de efficiëntie en effectiviteit van de totale interne controleomgeving van een instantie/organisatie aanzienlijk kan doen toenemen, dient men erover te waken niet enkel op deze geprogrammeerde controles te steunen. Zelfs indien de geprogrammeerde interne controle in de toepassing steeds alle excepties opneemt in het exceptierapport, is deze interne controle niets waard zonder een adequate en tijdige analyse en correctieve actie.

Indien men bovendien zekerheid wenst over de betrouwbaarheid van de geprogrammeerde interne controles in de IT-systemen, dienen de IT-systemen zelf, op een adequate wijze te worden beheerd. Algemene IT-controles zijn een *conditio sine qua non* voor een goede beheersing van de IT-omgeving. De algemene IT-controles en de toepassingscontroles zijn sterk met elkaar verbonden. In het bijzonder zijn de algemene IT-controles rond logische toegangsbeveiliging en rond *change management* (wijzigingen in toepassingen) cruciaal.

Logische toegangsbeveiliging dient zo te worden ingericht dat het onomstotelijk vast staat en kan worden bewezen dat de handelingen die uitgevoerd worden in het systeem onder een bepaalde account (*userid*, gebruikersnaam) ook effectief door de eigenaar van die account zijn uitgevoerd en dat deze persoon hiervoor de nodige toelatingen heeft.

De procedures rond *change management* dienen er over te waken dat wijzigingen aan toepassingen op een gecontroleerde manier verlopen. Hierbij is het voornamelijk van belang dat wijzigingen worden goedgekeurd, door de juiste personen worden uitgevoerd, voldoende worden getest en dat gedurende deze wijzigingen de interne controle niet uit het oog wordt verloren.

Executive Summary (FR)

Le contrôle interne est une notion étendue et constitue la base d'une bonne gouvernance. Les mesures de contrôle interne doivent veiller à ce qu'une organisation puisse atteindre ses objectifs stratégiques en prenant les mesures adéquates en vue d'enlever ou de gérer les risques identifiés.

A cet effet, l'administration doit obtenir plus d'emprise sur les activités de l'entreprise et sur le contrôle interne, et il doit garder cette emprise. Les différents processus ou flux de transactions au sein d'une organisation doivent être constamment évalués. Le contrôle interne ne peut pas être considéré comme un élément distinct ou complémentaire à un processus car il fait partie des différents processus et applications. Ceci implique que le contrôle interne est un processus dynamique qui évolue toujours en parallèle lorsque les activités de l'entreprise, les processus et/ou les applications changent.

Bien que l'intégration de contrôles programmés aux applications puisse, sans aucun doute, augmenter considérablement l'efficacité et l'effectivité de l'environnement de contrôle interne total d'une entité/organisation, il faut veiller à ne pas s'appuyer uniquement sur ces contrôles programmés. Même si le contrôle interne programmé reprend toujours dans l'application toutes les exceptions dans le rapport d'exception, ce contrôle interne ne vaut rien sans analyse adéquate dans les délais et sans action corrective.

Si, en outre, l'on souhaite obtenir de la certitude sur la fiabilité des contrôles internes programmés dans les systèmes informatiques, les systèmes informatiques mêmes doivent être gérés adéquatement. Les contrôles informatiques généraux sont une *conditio sine qua non* pour un bon contrôle de l'environnement informatique. Les contrôles informatiques généraux et les contrôles d'application sont fortement liés. En particulier, les contrôles informatiques généraux relatifs à la protection de l'accès logique et à la gestion des changements (modifications apportées aux applications) sont cruciaux.

La protection de l'accès logique doit être installée de façon à ce qu'il soit absolument incontestable et qu'il puisse être prouvé que les opérations effectuées dans le système sous un certain compte (ID de l'utilisateur, nom d'utilisateur) ont effectivement été exécutées par le propriétaire du compte et que cette personne dispose à cet effet des autorisations nécessaires.

Les procédures de gestion des changements doivent veiller à ce que les modifications apportées aux applications se déroulent de manière contrôlée. Dans ce cadre, il importe essentiellement que les modifications soient approuvées, qu'elles soient effectuées par les bonnes personnes et suffisamment testées et que, lors de ces modifications, le contrôle interne ne soit pas perdu de vue.

16.1. INLEIDING

277. In de literatuur kan men vele definities terugvinden rond interne controle. Interne controle is een ruim begrip en vormt de basis voor een deugdelijk bestuur. Een mogelijke definitie die deze lading dekt is de volgende:

Interne controle is het geheel van maatregelen en procedures die door de leidinggevende en uitvoerende organen van een organisatie worden uitgewerkt om ervoor te zorgen dat ⁽¹⁾:

- de zaken ordelijk en efficiënt verlopen binnen het kader van de door hen vastgestelde beleidslijnen;
- de wetten, decreten, besluiten, reglementeringen en procedures worden nageleefd;
- de risico's effectief en efficiënt beheerd worden;
- afdoende procedures aangewend worden om belangenconflicten te vermijden en misbruik van goederen te voorkomen;
- de activa gevrijwaard worden;
- fraude en vergissingen voorkomen of opgespoord worden;
- de boekhoudkundige registraties volledig en correct zijn;
- de financiële en beheersinformatie betrouwbaar is (nauwkeurigheid, juistheid, volledigheid, tijdigheid en bruikbaarheid).

227

⁽¹⁾ Zie paragraaf 2.4.1. van de Algemene controlenormen.

16.2. BELANG VAN INTERNE CONTROLE

16.2.1. Inleiding

278. Het algemeen belang van interne controle voor een organisatie vloeit voort uit de definitie en objectieven van interne controle. De interne controlemaatregelen moeten ervoor zorgen dat een organisatie haar strategische doelstellingen kan bereiken door de juiste maatregelen te nemen om de risico's die men identificeert, weg te nemen of te beheersen.

279. De beursschandalen die de voorbije jaren aan het licht kwamen, vormden de basis voor scherpere wet- en regelgeving (eerst in de Verenigde Staten, later ook in Europa). Deze bijkomende wetten focussen enerzijds op de financiële cijfers en rapportering waarbij bestuurders dienen te verklaren dat deze een getrouwe weergave zijn van de werkelijkheid en anderzijds op de beheersmaatregelen (interne controles) binnen de entiteit die aantoonbaar effectief dienen te worden verklaard. Een direct gevolg hiervan is dat het management meer vat dient te krijgen en te houden op de bedrijfsactiviteiten en de interne controle.

280. Een bestuurder mag niet meer simpelweg vertrouwen op de financiële gegevens die door zijn management worden aangeleverd. Hij moet vaststellen op welke wijze deze financiële gegevens tot stand komen, met andere woorden welke onderliggende processen (aankopen, verkopen, personeel, financiële rapportering, enz.) hierbij een belangrijke rol spelen. Vervolgens dient hij er zich van te verzekeren dat er afdoende controles in deze processen werden ingebouwd.

16.2.2. Publieke en non-profitsector

281. De overtuiging dat een performante administratieve organisatie, en een effectieve en efficiënte interne controle, van fundamenteel belang zijn, ook in de publieke en non-profitsector, wint elke dag nog aan belang. Interne controle wordt steeds meer aanzien als een middel om de transparantie van de werking van de organisatie te verbeteren en wordt ook gebruikt om rekenschap af te leggen naar het publiek toe. Meer en meer willen de burgers, de sponsors, de leden inzicht in de werking van de overheid of van non-profit organisaties. De mensen willen een transparant beleid en wensen zekerheid over een adequaat beheer van de ter beschikking gestelde middelen.

In de overheidssector wordt een beter beheer van overheidsmiddelen steeds belangrijker; de belastingbetalers wensen een efficiënter en effectiever gebruik van de schaarse middelen. In deze context is interne controle een cruciale factor om deze doelstellingen te bereiken en risico's en onterechte uitgaven te beperken.

In de non-profitsector wensen de geldschieters ook meer inzicht in de uitgevoerde realisaties. Hoe wordt het geld beheerd, hoeveel gaat er verloren door een gebrekkige administratie en interne controle? Het is duidelijk dat indien men organisaties, sponsors en donoren wil blijven aanspreken, er meer transparantie en een goed uitgebouwde administratie en interne controle vereist is.



16.3. INTERNE CONTROLES IN TOEPASSINGEN

16.3.1. Inleiding

282. De verschillende processen of transactiestromen in een organisatie dienen constant geëvalueerd te worden. Hierbij dient nagegaan te worden of voor de verschillende transacties, het bestaan, de volledigheid, de juistheid, de geldigheid en de waardering verzekerd zijn.

De interne controleprocedures en -maatregelen moeten op een zodanige wijze worden geïmplementeerd dat deze controleobjectieven getest worden op alle transacties.

Hierdoor is het noodzakelijk dat deze interne controlemaatregelen in de processen, en bijgevolg in de toepassingen die deze processen ondersteunen, worden ingebouwd. Interne controle kan men niet als een afzonderlijk iets naast of bovenop een proces toevoegen, het maakt deel uit van de verschillende processen en toepassingen. Dit impliceert dat interne controle een dynamisch proces is, dat steeds mee evolueert wanneer bedrijfsactiviteiten, processen en/of toepassingen veranderen.

Belangrijk hierbij is dat men steeds voor ogen dient te houden, dat het implementeren van interne controles geen doel op zich mag zijn. Interne controle is slechts een – weliswaar belangrijk – middel om redelijke zekerheid te verschaffen voor het bereiken van de doelstellingen van de organisatie door het afdekken van risico's.

De implementatie van interne controle zal steeds slechts een redelijke zekerheid verschaffen, aangezien men bij de implementatie steeds een kosten-baten analyse zal moeten uitvoeren. Men dient af te wegen of de voordelen verbonden aan het implementeren van een bijkomende interne controle de bijkomende kosten overtreffen.

16.3.2. Geprogrammeerde toepassingscontroles

A. *Verskillende types toepassingscontroles*

283. De interne controlemaatregelen in toepassingen/processen kunnen vooreerst worden opgesplitst in manuele en geprogrammeerde controles. Manuele controles vereisen dat een persoon een controle uitvoert, terwijl bij geprogrammeerde controles de controle door het IT-systeem wordt uitgevoerd.

Een andere onderverdeling van toepassingscontroles wordt gemaakt tussen preventieve en detecterende controles. Een preventieve controle voorkomt dat een bepaalde fout kan plaatsvinden of ongewenste transacties verwerkt worden en wordt toegepast op alle transacties. Een detecterende controle heeft plaats na de verwerking van transacties en gaat na of er bepaalde fouten of niet-gewenste transacties hebben plaatsgevonden.

284. Hierdoor kan men dus vier types van toepassingscontroles onderscheiden.

Toegepast op een aankoopproces kan men volgende interne controles terugvinden:

- manuele preventieve controles: elk aankooporder boven een bepaald bedrag X dient door de financiële directeur te worden goedgekeurd, elke aankoop boven een bedrag 2X dient te worden goedgekeurd door de algemene directeur door middel van een handtekening op een fysisch document;

- manuele detecterende controles: op het einde van elke maand wordt door de boekhouding nagegaan of er aankoopfacturen vervallen zijn die nog niet werden betaald;
- geprogrammeerde preventieve controles: door het systeem wordt verzekerd dat een persoon die een aankoopfactuur kan boeken, geen betaling kan voorbereiden;
- geprogrammeerde detecterende controles: het systeem vergelijkt de aankoopfactuur met de bestelbon en de leveringsnota en rapporteert afwijkingen groter dan 1 % in een exceptierapport.

B. Een mix van detecterende en preventieve controles

285. Aangezien preventieve controles problemen en fouten voorkomen en aangezien geprogrammeerde controles menselijke fouten elimineren, zijn intuïtief preventieve geprogrammeerde controles te prefereren.

Het is echter van belang te beseffen dat men voor een goed werkende interne controleomgeving steeds een mix van zowel preventieve als detecterende interne controlemaatregelen nodig zal hebben.

Indien men enkel zou beschikken over preventieve interne controles, en men heeft nieuwe transacties of mogelijkheden die men niet heeft voorzien bij de ontwikkeling van de preventieve controles, zullen deze niet worden tegengehouden door de preventieve controles. Men heeft duidelijk ook nood aan een detectiesysteem waarbij fouten of niet-gewenste transacties die door de mazen van de preventieve controles zijn geglipt toch nog worden opgevangen.

286. Indien men enkel zou beschikken over detecterende controles, kan men onmiddellijk een aantal problemen identificeren:

- Ten eerste kan men slechts actie nemen nadat de feiten zich reeds hebben voorgedaan. Ongewenste transacties en/of fouten die men detecteert, hebben zich reeds voorgedaan; men kan nog enkel een correctie doorvoeren. Mogelijks hebben deze zelfs aanleiding gegeven tot foutieve informatie/cijfers in de rapportering.
- Ten tweede dient men vrij veel mensen/ tijd uit te trekken voor het opvolgen van detecterende interne controles. Indien men ongewenste transacties of fouten niet via een preventieve controle kan tegenhouden, zal men veel meer ongewenste transacties/fouten detecteren en verder dienen op te volgen en acties te nemen.
- Ten derde is een preventieve controle in vele gevallen een geprogrammeerde controle die geen manuele input vereist, terwijl zelfs voor geprogrammeerde detecterende controles in de meeste gevallen nog een manuele verwerking noodzakelijk is.

C. Belangrijke toepassingscontroles

287. In dit punt willen we kort ingaan op de belangrijkste en meest voorkomende toepassingscontroles.

a. Goedkeuring

288. Het verkrijgen van de nodige goedkeuringen is waarschijnlijk één van de oudste interne controlemaatregelen die er bestaan. Het is uitermate belangrijk in het kader van transparantie, efficiënt beheer en rekenschap dat transacties worden goedgekeurd door de juiste personen. Het gaat hier meestal over een preventieve controle om te vermijden dat bijvoorbeeld goederen door iemand worden aangekocht die niet noodzakelijk zijn voor de organisatie. Men kan hierbij werken met bepaalde limieten, waarbij verschillende hiërarchische niveaus tussenkomen in het hele goedkeuringsproces. In het verleden werd de goedkeuring veelal manueel gegeven, door het zetten van een handtekening, echter meer en meer wordt het hele goedkeuringsproces geautomatiseerd waarbij de persoon die goedkeuring dient te geven dit kan doen door een simpele klik met de muis.

b. Functiescheiding

289. Een belangrijk onderdeel van een goed werkende administratieve organisatie en interne controle is functiescheiding. Instinctief voelt iedereen aan dat, indien men fouten en/of fraude wenst te voorkomen, men beter het boeken van een aankoopfactuur en het betalen van een aankoopfactuur door twee verschillende personen kan laten uitvoeren. Het risico bestaat hierbij immers dat, indien deze taken door één en dezelfde persoon worden uitgevoerd, fictieve aankoopfacturen worden geboekt en betaald.

290. In principe dient men de volgende functies van elkaar te scheiden (toegepast op het aankoopproces):

- de autoriserende functie (toestemming verlenen om een goed aan te kopen, goedkeuring geven tot het betalen van een factuur);
- de registrerende functie (het registreren van de bestelbon, het boeken van de aankoopfactuur, het boeken van de betaling);
- de uitvoerende/bewarende functie (het betalen van een aankoopfactuur);
- de controlerende functie (de reconciliatie van aankoopfactuur met bestelbon/leveringsnota).

Door deze taken aan verschillende personen toe te wijzen, bekomt men een adequate functiescheiding. Men kan deze functiescheiding ook laten afdwingen door de IT-systemen door gebruik te maken van logische toegangsbeveiliging (*cf. infra*, punt 16.4.3.).

c. Reconciliaties

291. Een andere basiscontrolemaatregel is de reconciliatie. Dit betekent dat men gegevens met elkaar gaat afstemmen. Standaardvoorbeelden van deze controlemaatregel zijn: het afstemmen van het saldo op het bankrekeninguitreksel met de boekhouding, het afstemmen van de gegevens op een aankoopfactuur (productcode, aantal stuks, eenheidsprijs, enz.) met de gegevens op de bestelbon of de leveringsnota. Reconciliaties zijn een typisch voorbeeld van detecterende controles en kunnen zowel manueel worden uitgevoerd als geprogrammeerd.

d. Inputcontroles

292. Inputcontroles zijn meestal geprogrammeerde preventieve controles. De bedoeling van deze inputcontroles is fouten te vermijden. Een eenvoudige inputcontrole kan er bijvoorbeeld in bestaan om waar men een datum verwacht, het formaat van de cel zo aan te passen dat men enkel een datum kan invullen. Een ander typisch voorbeeld is het inbouwen van een maximaal bedrag (bv. bij het ingeven van een aankooporder kan men maximaal 100 stuks bestellen).

e. Exceptierapportering

293. Het creëren van een exceptierapportering is bijna altijd een geprogrammeerde detecterende controle. Het spreekt voor zich dat deze geprogrammeerde controle dient aangevuld te worden met een manuele controle.

Iemand dient de gerapporteerde excepties te analyseren en de nodige acties te nemen. Een veel voorkomend exceptierapport vloeit voort uit de reconciliatie van aankoopfacturen met bestelbonnen en leveringsnota's waarbij bijvoorbeeld alle prijsverschillen worden gerapporteerd.

16.3.3. Een vals gevoel van veiligheid

A. De menselijke factor

294. Alhoewel het inbouwen van geprogrammeerde controles in toepassingen, zonder enige twijfel, de efficiëntie en effectiviteit van de totale interne controleomgeving van een instantie/organisatie aanzienlijk kan doen toenemen, dient men erover te waken niet enkel op deze geprogrammeerde controles te steunen.

Een goed werkende interne controleomgeving zal steeds bestaan uit een mix van preventieve en detecterende controles maar ook uit een combinatie van geprogrammeerde en manuele controles. Voornamelijk bij detecterende controles is er een combinatie van een geprogrammeerde interne controle (bv. het opstellen van een exceptierapportering) en van een manuele controle (het analyseren en opvolgen van de gerapporteerde excepties) noodzakelijk om te komen tot een effectieve interne controle. Zelfs indien de geprogrammeerde interne controle in de toepassing steeds alle excepties opneemt in het exceptierapport, is deze interne controle niets waard, zonder een adequate en tijdige analyse en correctieve actie.

295. Hierbij is de menselijke factor van uitzonderlijk belang. Men dient zich de volgende vragen te stellen:

- Werd een procedure uitgewerkt om er zeker van te zijn dat de exceptierapporten tijdig worden behandeld?
- Werd een medewerker aangeduid en verantwoordelijk gesteld voor de analyse en opvolging?
 - Heeft deze persoon de kennis en ervaring om de excepties te analyseren en de nodige correcties voor te stellen/door te voeren?
 - Wie neemt de taken over in geval van afwezigheid van de aangeduide medewerker (ziekte, vakantie, enz.)?



- Heeft deze vervanger eveneens de nodige kennis en ervaring?
- Zijn er bepaalde types van excepties die veelvuldig terugkomen in de exceptierapportering, en wordt in dergelijke gevallen nagegaan of bijkomende preventieve controles kunnen worden geïmplementeerd, om het aantal excepties zo beperkt mogelijk te houden?
- Worden de correctieve acties die genomen werden nagekeken door een tweede, onafhankelijke persoon (eventueel op steekproefbasis)?

B. Design en effectiviteit van de geprogrammeerde controles

296. Om te komen tot een goed ontwikkelde en effectieve geprogrammeerde controle, is het noodzakelijk dat gebruikers van de toepassing en IT-mensen samenwerken. Het is aan de gebruikers van de toepassingen om in eerste instantie te bepalen welke interne controles men wil verwezenlijkt zien. Wat wil men nagaan, welke gegevens heeft men daarbij nodig, hoe dient er gereageerd te worden (niet toelaten, rapporteren, beide, enz.).

297. De IT-mensen zullen vervolgens nagaan hoe deze controles kunnen geprogrammeerd worden binnen de bestaande toepassingen. Het is hierbij uiteraard van belang dat de IT-mensen de vereisten van de gebruikers volledig begrijpen en deze functionele vereisten kunnen omzetten in geprogrammeerde controles. Het is hierbij belangrijk dat men goed aangeeft waar bepaalde gegevens vandaan dienen te worden gehaald (databases), welke berekeningen of reconciliaties dienen te gebeuren (welke toepassingen men daarvoor nodig heeft) en hoe de resultaten dienen te worden verwerkt (blokkeren, toelating vragen, rapport afdrukken, rapportering via e-mail naar de verantwoordelijke, enz.).

Eens de geprogrammeerde interne controles geprogrammeerd werden, dienen deze, vooraleer ze operationeel zijn, te worden getest. In eerste instantie zullen een aantal testen worden uitgevoerd door de IT-afdeling. Deze testen zijn voornamelijk technisch. Blokkeert de toepassing niet, zijn de linken met andere toepassingen goed geregeld, worden de databases correct geraadpleegd en geupdated, enz.? In tweede instantie dienen dan gebruikerstesten te worden uitgevoerd. Deze testen zijn zeer belangrijk om enerzijds na te gaan of de functionele vereisten goed werden begrepen en geprogrammeerd door IT en anderzijds om na te gaan of de opgezette controle ook effectief werkt.

Eens een toepassing met de ingebouwde controles operationeel is, dient men er steeds over te waken dat bij elke wijziging van de toepassing of zelfs van gelinkte toepassingen, nagegaan wordt of de geprogrammeerde interne controles niet dienen te worden aangepast. Deze reflectie dient steeds een onderdeel te zijn van het *change management* proces (cf. *infra*, punt 16.4.4.). Bij wijzigingen in toepassingen, processen, databases, enz., dient niet enkel nagegaan te worden of de transacties nog steeds verwerkt worden maar dient eveneens geherevalueerd te worden of de mix van interne controles dient te wijzigen en of de geprogrammeerde controles nog steeds werken. Immers, indien voor een bepaalde controle bijvoorbeeld gegevens uit een bepaalde database dienen te worden gehaald en de structuur, de naam of de locatie van deze database is gewijzigd, is het niet zeker dat de geprogrammeerde controle nog steeds effectief zal functioneren. Het is immers best mogelijk dat foutieve gegevens worden opgehaald.



C. Betrouwbaarheid van de geprogrammeerde toepassingscontroles

298. Indien men na het uitvoeren van testen ervan overtuigd is dat een bepaalde geprogrammeerde interne controlemaatregel effectief doet wat er verwacht wordt, dient men zich nog zeker te stellen van de betrouwbaarheid van deze interne controle. Hoe kan men zeker zijn dat deze interne controle in het verleden steeds effectief gewerkt heeft en in de toekomst nog steeds effectief zal werken.

234

16.4. ALGEMENE IT-CONTROLES

16.4.1. Belang van algemene IT-controles

299. Algemene IT-controles zijn een *conditio sine qua non* voor een goede beheersing van de IT-omgeving. Indien deze algemene IT-controles niet, of niet toereikend, zijn geïmplementeerd, kan de betrouwbaarheid van de geprogrammeerde toepassingscontroles niet worden gewaarborgd. De algemene IT-controles en de toepassingscontroles zijn sterk met elkaar verbonden.

16.4.2. Verschillende algemene IT-controles

300. Het *Control Objectives for Information and related Technology* (CobIT) *framework* groepeert de verschillende algemene IT-controles in vier domeinen:

- *Plan and Organise*: onder dit domein vallen de processen en procedures die moeten zorgen dat IT zo goed mogelijk het bereiken van de doelstellingen van de organisatie ondersteunt (IT-organisatie, IT-strategie, afstemmen van de IT-strategie met de strategie van de organisatie, resource management, enz.);
- *Acquire and Implement*: dit domein behandelt onder meer het identificeren van IT-oplossingen, het aanschaffen, ontwikkelen en implementeren van systemen en het wijzigen van toepassingen (*change management*);
- *Deliver and Support*: de processen opgenomen in dit domein handelen voornamelijk over het effectief leveren van diensten (logische toegangsbeveiliging, fysieke toegang, back-ups, continuïteitsplanning, performantie en capaciteitsbeheer, enz.);
- *Monitor and Evaluate*: in dit vierde domein worden de processen behandeld zoals de beoordeling van de IT-performantie, van de interne controles, de *compliance* met externe wetgeving, enz.

301. De algemene IT-controles die door het management worden geïmplementeerd om de continue en betrouwbare werking van de geprogrammeerde toepassingscontroles te ondersteunen zijn meestal:

- logische toegangsbeveiling (*cf. infra*, punt 16.4.3.);
- *change management* controles (*cf. infra*, 16.4.4.).

16.4.3. Logische toegangsbeveiliging

302. Logische toegangsbeveiliging dient zo te worden ingericht dat het onomstotelijk vaststaat en kan bewezen worden dat de handelingen die uitgevoerd worden in het systeem onder een bepaalde account (*userid*, gebruikersnaam) ook effectief door de eigenaar van die account zijn uitgevoerd en dat deze persoon hiervoor de nodige toelating heeft.

Hiervoor zijn drie stappen absoluut noodzakelijk:

- identificatie: het kenbaar maken van de identiteit van de persoon;
- authenticatie: verifiëren of de persoon die zich kenbaar maakt ook effectief de betreffende persoon is;
- autorisatie: het toekennen van toegangsrechten aan een persoon.

303. De identificatie van een persoon gebeurt aan de hand van een unieke gebruikersnaam (*userid*, *account*). Deze dient niet geheim te worden gehouden aangezien de verificatie, zijnde de authenticatie van de identiteit, in een tweede fase plaatsvindt. Men maakt een onderscheid tussen zwakke en sterke authenticatie.

Een zwakke authenticatie is de controle van de identiteit door middel van een wachtwoord (*password*). Belangrijk hierbij is dat er binnen de organisatie een wachtwoord *policy* bestaat waarbij belangrijke richtlijnen worden vastgelegd:

- paswoorden zijn persoonlijk en mogen niet worden doorgegeven;
- een wachtwoord dient te bestaan uit minimaal acht karakters en dient een combinatie te zijn van letters, hoofdletters, cijfers en eventueel symbolen;
- een wachtwoord dient op regelmatige basis te worden gewijzigd en een historiek dient te worden bijgehouden van reeds gebruikte wachtwoorden om te vermijden dat men steeds oude paswoorden opnieuw gebruikt.

Deze paswoordrichtlijnen kunnen in veel toepassingen door het systeem worden afgedwongen. Men dient er steeds over te waken, dat de richtlijnen strikt genoeg zijn om de paswoorden niet te eenvoudig te houden (gevaar dat wachtwoorden gemakkelijk achterhaald worden) doch ook niet te complex (gevaar dat men zijn paswoord ergens gaat noteren om het niet te vergeten).

304. Een sterke authenticatie is een identiteitscontrole door een combinatie van iets wat men bezit met iets dat men weet. Een klassiek voorbeeld is het gebruik van een betaalkaart waarbij men zowel de kaart in zijn bezit dient te hebben als de cijfercode dient te kennen. Andere vormen van sterke authenticatie zijn biometrische oplossingen zoals een oogscan, vingerafdrukken, enz.

305. Autorisatie in de informatica is het proces waarin een subject (een persoon of een proces) rechten krijgt op het benaderen van een object (een bestand, een systeem). Door middel van autorisatie wordt vastgesteld of een gebruiker het recht heeft bepaalde gegevens in te zien, toe te voegen, te wijzigen of te verwijderen. Het leidende principe voor het toekennen van deze rechten is het *need to know* principe. Een gebruiker heeft enkel tot die gegevens toegang en beschikt enkel over die rechten die hij nodig heeft voor de uitoefening van zijn taak.

Hieruit blijkt duidelijk de link tussen de logische toegangsbeveiliging en de belangrijke interne controle onder de vorm van functiescheiding. Functiescheiding is eveneens gericht op het toekennen van bepaalde rechten aan individuen. Deze functiescheiding kan door het IT-systeem worden afgedwongen door een goede autorisatiestructuur in te bouwen.

Het beheer van autorisaties is een kostbare en complexe aangelegenheid. Bij nieuwe medewerkers of functiewijzigingen, bij nieuwe systemen of processen dienen voor alle objecten de nieuwe of gewijzigde autorisaties te worden toegekend. Om de efficiëntie van dit beheerproces te verhogen wordt er veelal gewerkt met het toekennen van rechten aan groepen, zodat niet elke individuele autorisatie hoeft te worden beheerd. Deze wijze van autorisatiebeheer staat bekend als *Role Based Access Control*.

16.4.4. Change management

306. *Change management* of wijzigingsbeheer dient zo te worden ingericht dat enkel geautoriseerde, geteste en goedgekeurde wijzigingen aan toepassingen, interfaces, databases en *operating systems* worden geïmplementeerd.



Men spreekt hier enerzijds over geautoriseerd en anderzijds over goedgekeurd. Het onderscheid tussen beiden is misschien niet voor iedereen even duidelijk. Wanneer er gesproken wordt over geautoriseerd, gaat het over de fase voor de wijziging wordt ontwikkeld. De goedkeuring gaat over de fase na het testen doch voor de implementatie.

307. Wanneer wijzigingen aan toepassingen (bv. geprogrammeerde controles) vereist zijn, dient hiervoor een formele aanvraag tot wijziging te worden opgesteld. In de procedure dient men vast te leggen wie wijzigingen kan aanvragen en wie op basis van welke criteria gevraagde wijzigingen kan autoriseren. Deze autorisatie geeft dan het groene licht aan de gebruikers en de IT-mensen om de gevraagde wijziging te bespreken en te programmeren.

Eens de wijziging werd geprogrammeerd, dienen de nodige testen te worden uitgevoerd om zeker te zijn dat de wijziging correct werd geprogrammeerd. Deze testfase is cruciaal. Vaak worden testen enkel uitgevoerd door IT-mensen. Het is echter uitermate belangrijk dat er gebruikerstesten worden uitgevoerd. De vraag stelt zich immers of de geprogrammeerde controle effectief test wat door de gebruikers werd vooropgesteld.

237

308. Het testen van wijzigingen kan vrij veel tijd in beslag nemen. In praktijk wordt dan ook veelvuldig vastgesteld dat men *at random* een aantal tests lukraak uitvoert en dat de gebruikers die de testen uitvoeren mensen zijn met weinig ervaring. De risico's hierbij zijn duidelijk. Indien men niet op een gestructureerde manier test met behulp van een testplan en door gebruik te maken van testscripts, heeft men geen enkel idee welke testen werden uitgevoerd, noch of alle mogelijke fouten werden geverifieerd.

Het is bovendien essentieel dat ervaren gebruikers betrokken zijn bij het testen en dan voornamelijk bij het opstellen van de testplannen. Het risico bestaat immers dat onervaren gebruikers niet kunnen inschatten welke mogelijke fouten zich zouden kunnen voordoen en dus ook hiervoor geen testplannen zullen opmaken.

Na de acceptatietesten door de gebruikers dienen deze personen ook formeel hun goedkeuring te geven om de geprogrammeerde wijzigingen effectief in productie te nemen.

309. De effectieve inproductiename gebeurt dan door IT-mensen op een vooraf bepaald tijdstip op een gecontroleerde manier.

Om de betrouwbaarheid van de geprogrammeerde controles te verzekeren zijn verschillende fasen in het *change management* van cruciaal belang:

- de bepaling van de functionele vereisten;
- de design van de geprogrammeerde controle;
- het testen;
- de wijze van effectieve inproductiename.

310. Men mag echter ook niet uit het oog verliezen dat de nodige functiescheiding en monitoring eveneens dienen geïmplementeerd te worden. Wie mag wijzigingen aanvragen, wie kan wijzigingen programmeren, wie kan wijzigingen in productie plaatsen, wie verifieert of de wijzigingen in productie effectief werden geautoriseerd, getest en goedgekeurd, enz.

16.5. SLOTBESCHOUWINGEN

311. In het kader van deugdelijk bestuur, meer transparantie en het rekenschap geven over het gevoerde beleid en de behaalde doelstellingen wordt interne controle ook in de publieke en non-profitsector steeds belangrijker. Interne controle bestond in het verleden voornamelijk uit een aantal manuele controlemaatregelen om de belangrijkste risico's af te dekken. Door het invoeren van IT-systemen en toepassingen werd het meer en meer mogelijk om deze bestaande manuele controles aan te vullen of te vervangen door geautomatiseerde controles. Ook door de complexiteit van de transacties en de toenemende volumes werd het programmeren van interne controles een absolute vereiste.

Door interne controles te programmeren is het bovendien ook eenvoudiger om preventieve controles in te bouwen die fouten en/of ongewenste transacties kunnen voorkomen. Het automatiseren van controles bevordert ook de efficiëntie en effectiviteit van deze controles. Computers maken immers geen fouten.

Men dient er evenwel over te waken dat er binnen de organisatie geen vals gevoel van veiligheid ontstaat. Een goede interne controleomgeving zal immers steeds een mix dienen te zijn van manuele en geprogrammeerde controles en van preventieve en detecterende controles. Bij manuele controles dient men steeds rekening te houden met menselijke factoren (fouten, verstrooidheden, interpretatie, ziekte, enz.). Bij geprogrammeerde controles dient men zeker te zijn dat de controles effectief doen waarvoor ze ontwikkeld werden. Een degelijke functiebeschrijving en uitgebreide testen van de geprogrammeerde controle is cruciaal.

Net zoals bij manuele controles, waarbij men zich ervan dient te verzekeren dat de controle steeds opnieuw correct wordt uitgevoerd, dient men voor de geprogrammeerde controles procedures/processen uit te werken om de betrouwbaarheid en continue werking te verzekeren. Hierbij dient voornamelijk aandacht te worden besteed aan logische toegangsbeveiliging en aan *change management*.

Logische toegangsbeveiliging dient zo te worden ingericht dat men steeds kan identificeren wie een bepaalde taak of handeling in het systeem heeft uitgevoerd. Een goed uitgebouwde logische toegangsbeveiliging is essentieel indien men bijvoorbeeld wenst te vertrouwen op een adequate functiescheiding.

Change management of wijzigingsbeheer dient erover te waken dat enkel geautoriseerde, geteste en goedgekeurde wijzigingen aan toepassingen (incl. geprogrammeerde controles) kunnen worden geïmplementeerd.