

# FINANCIËLE AUDIT ALS HEFBOOM VOOR BETER BELEID EN ECONOMISCHE WELVAART

Memorandum aan de federale regering

# #1 EXECUTIVE SUMMARY: WAARDE CREËREN VOOR DE SAMENLEVING

- 4 MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE OP BASIS VAN FACTS & FIGURES
- 5 VERTROUWENSPARTNER VOOR HET ALGEMEEN BELANG
- 6 VIER MAATREGELEN IN HET ALGEMEEN BELANG
- 10 VIER HERVORMINGEN IN HET ALGEMEEN BELANG
- 14 HET IBR IN VOGELVLUCHT

# #2 VIER HERVORMINGEN

- 19 HET IBR ACTIEF BETREKKEN BIJ NIEUWE ECONOMISCHE WETGEVING
- 20 WAAROM VOORAFGAANDELIJK HET IBR RAADPLEGEN?
- 22 WAAROM VOORAFGAANDELIJKE IMPACTSTUDIES UITVOEREN?
- 24 WAAROM ADMINISTRATIEF VEREENVOUDIGEN?
- 27 EUROPESE AUDITHERVORMING EVALUEREN EN IMPLEMENTEREN
- 28 WAAROM DE EUROPESE AUDITHERVORMING EN DE IMPLEMENTATIE ERVAN EVALUEREN?
- 35 EFFICIËNTER BOEKHOUDEN EN AUDITEN IN DE OVERHEID EN NON-PROFITSECTOR
- 36 WAAROM DE WERKING VAN DE OVERHEID ONAFHANKELIJK CONTROLEREN?
- 49 NAUWERE BETROKKENHEID VAN DE BEDRIJFSREVISOR IN DE ONDERNEMINGSRAAD
- 50 WAAROM DE ONDERNEMINGSRAAD IN DE ALARMBELPROCEDURE BETREKKEN?

# #1 EXECUTIVE SUMMARY: WAARDE CREËREN VOOR DE SAMENLEVING

# MAATSCHAPPELIJKE MEERWAARDE OP BASIS VAN FACTS & FIGURES

De bedrijfsrevisor controleert de jaarrekeningen van vennootschappen, verenigingen, banken en andere organisaties van openbaar belang. Die revisorale controle is een garantie voor de kwaliteit en de werking van onze bedrijven en instellingen. Het is op basis van deze gecontroleerde cijfers dat investeerders, sociale partners en andere stakeholders hun beleid uittekenen en welvaart creëren.

- Meer dan de helft van de bruto nationale toegevoegde waarde in België werd in 2017 gecontroleerd door bedrijfsrevisoren.
- Bijna twee derde van de werknemers in de privésector kunnen hun vertrouwen stellen in de jaarrekeningen van de ondernemingen die hen tewerkstellen omdat ze door een bedrijfsrevisor werden gecontroleerd.
- In 2018 werden alle 273 Organisaties van Openbaar Belang (genoteerde vennootschappen, banken en verzekeringsondernemingen) in België door een bedrijfsrevisor gecontroleerd.

# VERTROUWENSPARTNER VOOR HET ALGEMEEN BELANG

De bedrijfsrevisor (in het buitenland: wettelijke auditor) dient het algemeen belang. Hij of zij werkt volledig onafhankelijk en neemt afstand van beïnvloeding door derden. De deontologische code die de revisor volgt, is zeer streng en zijn of haar professionalisme wordt nauwgezet gecontroleerd door een onafhankelijke instantie (College van Toezicht op de Bedrijfsrevisoren).

Het Instituut van de Bedrijfsrevisoren (IBR)  
vraagt de Federale Regering

***vier maatregelen in het  
algemeen belang** te nemen  
**en vier hervormingen** door te voeren  
zodat de bedrijfsrevisor zijn of  
haar rol als vertrouwenspartner  
nog beter kan invullen.*

# VIER MAATREGELEN IN HET ALGEMEEN BELANG

1

## BELGISCH BOEKHOUDRECHT VERDER IN LIJN BRENGEN MET EUROPESE BOEKHOUDRICHTLIJN

De Europese boekhoudrichtlijn werd omgezet in Belgisch recht eind 2015. Van die gelegenheid werd echter geen gebruikgemaakt om het Belgisch boekhoudrecht te moderniseren en in overeenstemming te brengen met de beste internationale praktijken, waaronder IFRS. Die modernisering zal de adequaatheid van de financiële informatie aanpassen aan het reglementerend kader voor alle entiteiten werkzaam in België. De financiële informatie zal ook voor alle belanghebbenden transparanter en begrijpelijker worden.

# 2

## BEHOUDEN VAN DE NATIONALE STRUCTUUR VAN HET IBR

Het IBR spreekt zich uit voor het behouden van zijn huidige nationale structuur. Deze stellingname berust uitsluitend op praktische en pragmatische afwegingen die voortvloeien uit het veelal Europese en internationale kader van onze controleactiviteiten.

De deontologische regels en de regels die de toegang tot het beroep en de uitoefening ervan bepalen, liggen vast op Europees en internationaal niveau. Een splitsing van deze materies zou ingaan tegen de Europese en internationale tendens naar meer harmonisatie om financiële overzichten beter te kunnen vergelijken en de administratieve last te vereenvoudigen.

Bovendien kent België een open economie die grotendeels bestaat uit KMO's en dochterondernemingen van buitenlandse groepen. Deze situatie maakt de doelstelling van een Europese en internationale harmonisatie nog meer noodzakelijk.

## VERPLICHTING TOT BENOEMING

## COMMISSARIS OOK AFDWINGEN

Het IBR verwelkomt de hervorming van het vennootschaps- en verenigingsrecht (Wet van 23 maart 2019). Toch blijkt dat een aantal grote vennootschappen en vzw's geen commissaris benoemen voor de controle van hun jaarrekening ondanks de wettelijke verplichting hiertoe. We stellen voor dat deze grote vennootschappen, verenigingen en stichtingen geen jaarrekening meer mogen uitbrengen zonder benoeming van een commissaris, en dit in het belang van alle stakeholders.



3



# 4

## GRATIS TOEGANG TOT ALLE REGISTERS

De laatste jaren zijn er allerlei registers in het leven geroepen, zoals het pand- en het UBO-register, die bedrijfsrevisoren moeten raadplegen in het kader van hun controlewerkzaamheden. Omwille van onze opdracht van algemeen belang (er zijn in België 25.000 commissarismandaten) vragen we gratis toegang tot deze registers.

# VIER HERVORMINGEN IN HET ALGEMEEN BELANG

## ACTIEF DEELNEMEN BIJ OPSTELLEN

## NIEUWE ECONOMISCHE WETGEVING

- We bevelen aan het IBR actief en systematisch te betrekken bij het wetgevingsproces, zeker wat de auditregelgeving betreft.
- Het zou zeer gunstig zijn impactstudies uit te voeren bij wetgevende keuzemogelijkheden in het ondernemingsrecht. Ook buitenlandse ervaring toont dit aan.
- Het IBR is er voorstander van administratief te vereenvoudigen door regelgeving op federaal, gewestelijk en lokaal niveau op elkaar af te stemmen.



1

# 2

## EUROPESE AUDITHERVORMING

### EVALUEREN EN IMPLEMENTEREN

In de Wet van 7 december 2016 werd de Europese audithervorming in ons land doorgevoerd. Het is aangewezen deze implementatie te evalueren. Door de nieuwe Europese auditverordening is een lappendeken van opties ontstaan wat betreft externe rotatie (periodiek wisselen van auditor en/of auditkantoor).

De toepassing ervan is problematisch voor bedrijven. De Europese auditverordening legt een lijst op van verboden niet-controlediensten (zoals het vervullen van een rol bij het beheer of de besluitvorming van de gecontroleerde entiteit, boekhouding voeren en creëren van boekhoudkundige en financiële documenten, ontwikkelen en doorvoeren van procedures voor interne controle en risicobeheer van financiële informatie) voor de wettelijke controle van grote organisaties. De grensoverschrijdende divergentie in nationale wetgeving kan een impact hebben op auditkantoren die deel uitmaken van het netwerk van het auditkantoor dat de controle doet van de Europese moederonderneming van deze organisatie of van de dochtervennootschappen die

gevestigd zijn in andere EU-lidstaten. Niet-controlediensten zouden op het niveau van de rechtstreekse moedervernootschap in de Europese Unie moeten worden bekeken. Ten slotte zijn de Belgische *cooling-in* bepalingen te restrictief, wat betekent dat grote Belgische ondernemingen vaak geconfronteerd worden met situaties waarin de keuze van de mogelijke auditors te beperkt wordt. Deze bepalingen moeten worden versoepeld.

In het verlengde van de implementatie is er in België een grote maatschappelijke nood aan onafhankelijke en niet-uitvoerende bestuurders om te zetelen in auditcomités van vennootschappen en verenigingen. Bedrijfsrevisoren zijn uitermate goed geplaatst om deze nood in te vullen. Het is passend het in de wet voorgeschreven koninklijk besluit uit te vaardigen dat dit mogelijk maakt, want momenteel stelt artikel 29, §2, 2° van de Wet van 7 december 2016 dat onder andere de rol van bedrijfsrevisor niet verenigbaar is met die van bestuurder van een commerciële vennootschap.

# 3

## KIEZEN VOOR EFFICIËNTER BOEKHOUDEN EN AUDITEN IN DE OVERHEID EN NON-PROFITSECTOR

De Belgische overheidsboekhouding voldoet nog steeds niet aan de Europese ESR 2010-normen. De richtlijn die deze normen oplegt, vereist ook onafhankelijke audits door openbare instellingen als het Rekenhof of revisoren. De Belgische Staat handelt evenwel nog altijd niet volgens deze richtlijn.

De Raad van het IBR vraagt dat de moderne boekhoud- en auditbeginselen uit deze richtlijn zo snel mogelijk worden omgezet in Belgisch recht op federaal niveau.

Om de juiste beslissingen te nemen, hebben openbare overheden dringend behoefte aan duidelijke en betrouwbare financiële informatie. De burgers-belastingplichtigen hebben meer dan ooit het recht om geïnformeerd te zijn over de schuldgraad van de overheid waarvan ze afhangen.

# 4

## PREVENTIEVE ROL VAN DE REVISOR IN DE ONDERNEMINGSRAAD UITBREIDEN

De Raad van het IBR stelt voor de rol van de bedrijfsrevisor in de ondernemingsraad te versterken. Wanneer de bedrijfsrevisor een beroep moet doen op de alarmbelprocedure bestaat bij de ondernemingsraad een urgente behoefte aan correcte informatie en zou de ondernemingsraad bij deze procedure moeten worden betrokken. Dit laat toe maximaal in te zetten op de continuïteit - het overleven - van de onderneming en de tewerkstelling van de werknemers.

# HET IBR IN VOGELVLUCHT

## HET INSTITUUT VAN DE BEDRIJFSREVISOREN

Het Instituut van de Bedrijfsrevisoren (IBR) is een beroepsorganisatie met rechts-persoonlijkheid opgericht bij een wet van 22 juli 1953, die vervangen werd door de Wet van 7 december 2016 tot organisatie van het beroep van bedrijfsrevisor en de controle ervan.

Het Instituut van de Bedrijfsrevisoren is de bij wet opgerichte beroepsorganisatie die de bedrijfsrevisor steunt in het vervullen van zijn cruciale rol in het maatschappelijk en economisch bestel: deze van een **financiële expert die door zijn onafhankelijkheid, deskundigheid en integriteit een fundamentele schakel is in het creëren van economische stabiliteit en vertrouwen van alle actoren.**

De belangrijkste opdrachten van het IBR zijn de dienstverlening aan, de permanente vorming en de organisatie van de stage van de bedrijfsrevisor.

Het beroep is onderworpen aan een extern onafhankelijk publiek toezicht, sinds 1 januari 2017 toegewezen aan het College van Toezicht op de Bedrijfsrevisoren, wat rechtstreeks bijdraagt tot het vertrouwen van derden in de betrouwbaarheid van de financiële informatie van ondernemingen en organisaties.

## CONTROLE OP BEDRIJFSREVISOREN

Het toezicht op de bedrijfsrevisoren werd door de [Wet van 7 december 2016](#) grondig hervormd. Een belangrijke taak is toebedeeld aan het College dat moet toezien op de kwaliteit van de wettelijke controleopdrachten van de revisoren.

Het College heeft de eindverantwoordelijkheid over:

1. het toezicht op de toekenning van de hoedanigheid van bedrijfsrevisor, alsook op het houden en bijwerken van het openbaar register;
2. het toezicht op de permanente vorming;
3. het toezicht op de kwaliteitscontrole;
4. het toezicht op de naleving van de wettelijke, reglementaire en normatieve regels.

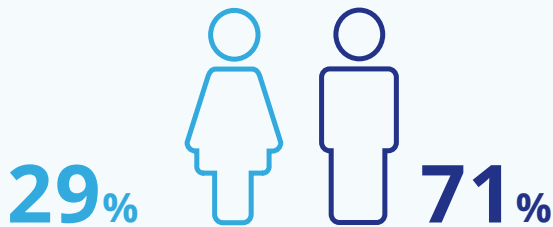
Verder heeft de wetgever bepaalde bevoegdheden onder toezicht van het College gedelegeerd aan het IBR dat bevoegd blijft voor het bijhouden van het openbaar register, de toekenning en intrekking van de hoedanigheid van bedrijfsrevisor en de permanente vorming. Het IBR blijft volledig verantwoordelijk voor de organisatie van de stage als toegang tot het beroep.

## KERNCIJFERS 2018

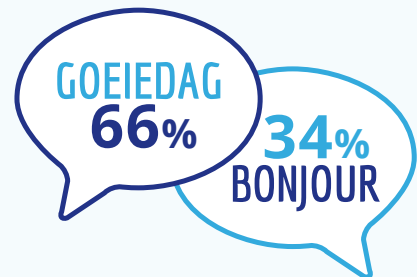
### Verdeling per leeftijdsgroep



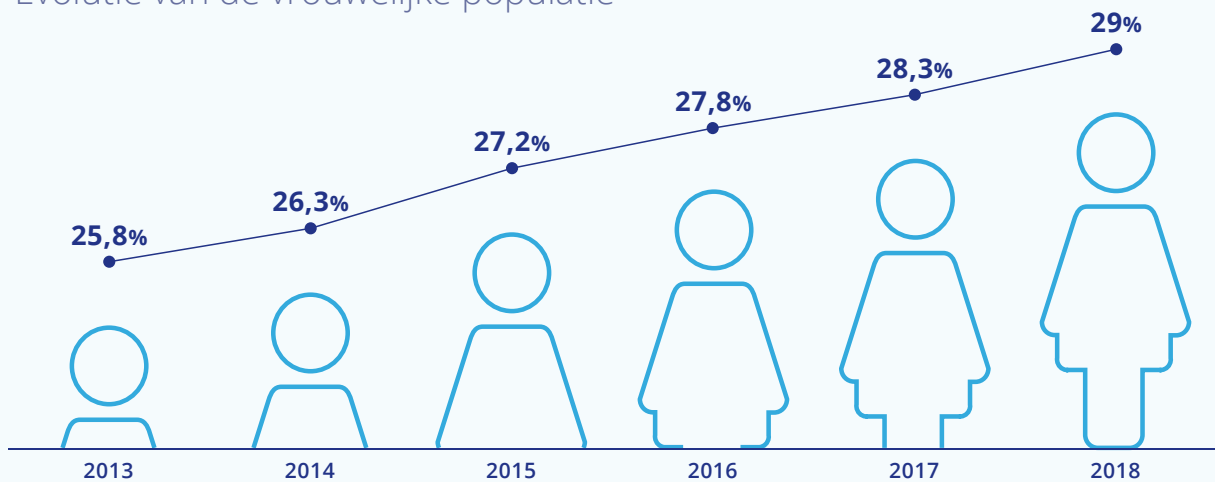
### Verdeling mannen-vrouwen



### Taalverhouding



### Evolutie van de vrouwelijke populatie







# #2 VIER HERVORMINGEN

1. HET IBR ACTIEF BETREKKEN BIJ NIEUWE ECONOMISCHE WETGEVING
2. EUROPESE AUDITHERVORMING EVALUEREN EN IMPLEMENTEREN
3. EFFICIËNTER BOEKHOUDEN EN AUDITEN IN DE OVERHEID EN NON-PROFITSECTOR
4. PREVENTIEVE ROL VAN DE REVISOR IN DE ONDERNEMINGSRAAD UITBREIDEN

1

*Een essentiële factor van financiële transparantie en zekerheid voor alle partijen is de verplichte neerlegging van gestandaardiseerde rekeningen bij de Nationale Bank en de revisorale controle ervan.*

HET IBR ACTIEF  
BETREKKEN  
BIJ NIEUWE  
ECONOMISCHE  
WETGEVING

# WAAROM VOORAFGAANDELIJK HET IBR RAADPLEGEN?

- Zorgen voor meer samenhang in economische wetgeving.
- Zorgen voor realistische en doeltreffende wetgeving.

*Onze motivatie:*

Als bevoorrechte waarnemers van de economie, als controleurs die handelen in het algemeen belang, als onafhankelijke beroepsbeoefenaars die onderworpen zijn aan strikte ethische regels en onder het toezicht staan van een onafhankelijke beroepsinstantie, bevinden revisoren zich in een bevoorrechte positie om een technisch, geïnformeerd en onpartijdig standpunt in te nemen rond economisch georiënteerde wetsontwerpen.

# WAAROM VOORAFGAANDELIJKE IMPACTSTUDIES UITVOEREN?

Nagaan of geen onevenredige administratieve lasten worden gecreëerd voor ondernemingen en verenigingen.

*Onze motivatie:*

Een impactstudie kan nagaan of geen bijkomende onevenredige administratieve lasten worden gecreëerd voor ondernemingen en verenigingen. We benadrukken dat niet elke wettelijke verplichting een onevenredige administratieve last inhoudt.

# WAAROM ADMINISTRATIEF VEREENVOUDIGEN?

Het is belangrijk echt administratief te vereenvoudigen door de regelgeving op federaal, gewestelijk en lokaal niveau te coördineren.



*Onze motivatie:*

Door digitale middelen optimaal in te zetten kunnen grote stappen voorwaarts worden gezet in administratieve vereenvoudiging en kosten worden bespaard. Elektronisch factureren is hiervan een goed voorbeeld.

Op 7 november 2013 heeft toenmalig minister voor Administratieve Vereenvoudiging Olivier Chastel protocollen voor de promotie en het gebruik van de elektronische factuur ondertekend, samen met de instituten van de economische beroepen en de Koninklijke Federatie van het Notariaat. Het engagement van de economische beroepen en de notarissen is een zeer duidelijke boodschap aan ondernemingen om hun administratie te informatiseren.

De Raad van het IBR stimuleert deze aanpak en werkt graag mee aan voorstellen die de administratie vereenvoudigen en de economie ten goede komen.

# 2

*Er is een grote maatschappelijke nood aan onafhankelijke en niet-uitvoerende bestuurders om te zetelen in auditcomités van vennootschappen en verenigingen. Bedrijfsrevisoren zijn uitermate goed geplaatst om deze nood in te vullen.*

# EUROPESE AUDITHERVORMING EVALUEREN EN IMPLEMENTEREN



# WAAROM DE EUROPESE AUDITHERVORMING EN DE IMPLEMENTATIE ERVAN EVALUEREN?

Door de vele opties in de Europese Auditverordening en -richtlijn – in werking sinds de Wet van 7 december 2016 – is er in de Europese lidstaten een lappendeken van regelgeving ontstaan. De toepassing ervan is problematisch voor de bedrijven en niet evident voor de auditcomités. Een evaluatie dringt zich op.

*Wat beveelt het IBR aan?*

- De lappendeken op het vlak van externe rotatie in de Europese lidstaten ontwarren door deze rotatieplicht per vennootschapsgroep op het niveau van de moedervernootschap op te volgen.
- De beperkingen van de niet-controlediensten in hoofde van de rechtstreekse moedervernootschap in de Europese Unie herbekijken.
- De Belgische *cooling-in* regels versoepelen.

## EXTERNE ROTATIE

Externe rotatie betekent dat het auditkantoor, aangesteld als commissaris, na een bepaalde periode moet worden vervangen. Anders dan interne rotatie dus, waarbij het auditkantoor op het einde van een bepaalde periode de persoon moet vervangen die het kantoor vertegenwoordigt als commissaris, maar waarbij het kantoor wel het mandaat behoudt.

Deze situatie brengt heel wat kopzorgen met zich mee voor auditors, vooral voor groepen van vennootschappen waarvan sommige dochterondernemingen worden beschouwd als organisaties van openbaar belang (OOB's). Volgens de Europese auditverordening moet in een dergelijk geval de lokale wetgeving van alle betrokken lidstaten in acht worden genomen.

Het is een illusie te denken dat de maatregelen inzake externe rotatie geen extraterritoriale gevolgen hebben. De meeste groepen vertrouwen de controle van hun rekeningen toe aan één enkel kantoor. In de mate dat de groepen wensen dat de audit van hun rekeningen toevertrouwd blijft aan hetzelfde kantoor, heeft de invoering van de verplichte externe rotatie voor OOB's die binnen de Europese Unie zijn gevestigd dus gevolgen voor zowel de moedervenootschap buiten de Europese Unie als de dochterondernemingen.

*De audithervorming heeft op het vlak van externe rotatie een ongelooflijk lappendeken op Europees niveau gecreëerd. Eenvoudig gesteld zijn er naast het Belgische "9+9"-systeem een aantal landen met maximale rotatietermijnen van "10+10" en landen die geen verlenging voorzien na de eerste periode van tien jaar. In nog andere landen wordt een verlenging na de termijn van tien jaar beperkt of onmogelijk gemaakt voor banken en verzekeringsondernemingen. Sommige lidstaten hebben geen bijzonder systeem uitgewerkt wat de colleges van commissarissen betreft. Bovendien is rotatie in sommige lidstaten verplicht, zelfs nog vóór de termijn van tien jaar is verstreken.*

Het wordt nog ingewikkelder voor grote groepen met OOB-dochterondernemingen in verschillende lidstaten, zoals bankgroepen en verzekeringsondernemingen, omdat de termijnen van externe rotatie en de eventuele verlengingen kunnen verschillen in elk van die lidstaten. De lokale wetgeving moet echter steeds in acht worden genomen. In dergelijke situaties kan worden gevreesd dat deze groepen zich wellicht verplicht zien om de kortste termijn voor externe rotatie te hanteren indien ze de controleopdracht aan eenzelfde geïntegreerd kantoor willen blijven toevertrouwen.

*De Raad van het IBR stelt voor om deze lappendeken op het vlak van externe rotatie in de lidstaten van de Europese Unie te ontwarren door de rotatieplicht per vennootschapsgroep op het niveau van de moedervernootschap op te volgen.*

## BEPERKINGEN

### NIET-CONTROLEDIENSTEN

De Europese Unie heeft door middel van de artikelen 4 en 5 van de Auditverordening een lijst van verboden niet-controlediensten opgesteld voor de wettelijke controle van de financiële overzichten van OOB's.

De entiteit die valt onder het verbod op niet-controlediensten is de gecontroleerde OOB, haar moederonderneming en ondernemingen waarover zij de controle heeft in de Europese Unie.

Dit kan opwaartse en neerwaartse gevolgen hebben voor auditkantoren die deel uitmaken van het netwerk van het auditkantoor dat de moederonderneming van de OOB controleert. Zo mogen ze geen verboden niet-controlediensten leveren aan de moederonderneming van de OOB of aan de dochtervennootschappen van de OOB. ***Vermits België heel wat dochtervennootschappen telt, treft voormelde regel in grote mate de Belgische bedrijfsrevisoren.***

De grensoverschrijdende impact van de divergentie in nationale wetgeving als gevolg van de opties in de Auditverordening doen twijfels rijzen of en in welke mate nationale wetgeving inzake verboden diensten van toepassing is op de moedervennootschap van een (groep van) OOB's of dochtervennootschappen (die zelf al dan niet OOB zijn) van OOB's die gevestigd zijn in andere EU-lidstaten. Bovendien is de vraag welke nationale wetgeving van toepassing is op een OOB naar het recht van een bepaalde lidstaat waarvan de effecten uitsluitend genoteerd zijn op een reglementeerde markt van een andere lidstaat.

***De Raad van het IBR beveelt aan om de beperkingen van de niet-controlediensten in hoofde van de rechtstreekse moedervennootschap in de Europese Unie te herbekijken.***



## BELGISCHE

### COOLING-IN REGELS

Artikel 5(1)(b) van de Auditverordening introduceert voor de wettelijke controle van OOB's de notie *cooling-in*. Dit begrip houdt in dat de wettelijke auditor geen wettelijke controle van een OOB kan uitvoeren wanneer hij één jaar voorafgaand aan de start van het te controleren boekjaar bepaalde niet-controlediensten heeft geleverd.

Bij de omzetting van dit artikel in artikel 133, § 5 van het Wetboek van vennootschappen werd niet alleen de termijn van één jaar op twee jaar gebracht, maar ook het toepassingsgebied van de *cooling-in* regel uitgebreid tot alle vennootschappen (dus niet alleen OOB's). Dit is een geval van goldplating.

Omwille van de stringente *cooling-in* bepalingen, worden vooral grote, internationaal actieve ondernemingen ook meer en meer geconfronteerd met situaties waarbij de facto de keuze van de mogelijke auditors zeer beperkt wordt.

***De Raad van het IBR beveelt aan de Belgische cooling-in regels te versoepelen.***

# 3

*Om de juiste beslissingen te nemen, hebben openbare overheden dringend behoefte aan duidelijke en betrouwbare financiële informatie. De burgers hebben meer dan ooit het recht om geïnformeerd te zijn over de schuldgraad van de overheid.*

# EFFICIËNTER BOEKHOUDEN EN AUDITEN IN DE OVERHEID EN NON-PROFIT- SECTOR



# WAAROM DE WERKING VAN DE OVERHEID ONAFHANKELIJK CONTROLLEREN?

- De principes van deugdelijk bestuur die gelden voor ondernemingen zijn des te relevanter voor de overheid, niet het minst omdat deze met belastinggeld werkt. Een moderne overheid heeft behoefte aan transparantie om haar efficiëntie en bestuur te verbeteren. De overheid moet dus de regels die aan de privésector worden opgelegd ook zelf toepassen. Politici, overheid en belastingbetalers hebben behoefte aan transparantie en betrouwbare informatie. Zonder betrouwbare informatie kunnen geen juiste beslissingen worden genomen door politiek gemandateerden.
- De Europese Richtlijn 2011/85/EU vraagt niet alleen dat overheden een betrouwbare boekhouding voeren, maar ook dat zij het voorwerp uitmaken van een doeltreffende interne en dito onafhankelijke audit. Onafhankelijke audits moeten worden uitgevoerd door openbare instellingen zoals rekenkamers of revisoren.
- Het IBR is ervan overtuigd dat de Europese Unie een onafhankelijke controle wenst die verder gaat dan audits uitgevoerd door een administratie. De bedrijfsrevisoren maken geen aanspraak op een monopolie of een ander voorrecht inzake de audit van openbare besturen en entiteiten, maar de Europese Unie aanvaardt geen onafhankelijke audit zonder de bedrijfsrevisoren en de rekenkamers.

### *Wat beveelt het IBR aan?*

- De bedrijfsrevisor speelt reeds een cruciale rol in de controle en de verbetering van de werking van de overheidssector, zonder afbreuk te doen aan de bevoegdheden van instellingen zoals het Rekenhof. Controle vergroot het vertrouwen van burgers, potentiële investeerders en andere stakeholders in de overheidsuitgaven.
- De tussenkomst van de bedrijfsrevisor in de overheidssector zal ervoor zorgen dat openbare instellingen efficiënter en goedkoper werken. De kosten van een audit zullen lager liggen dan de opbrengsten ervan.
- Het IBR wenst zijn diensten en toegevoegde waarde aan te bieden aan de publieke overheden, vooral inzake de attestering van de rekeningen van de lokale besturen. Het is ten zeerste aanbevolen dat de rekeningen van lokale besturen gecontroleerd worden in een audit door een bedrijfsrevisor.
- Het systeem van *single audit* (zoals uitgedacht in Vlaanderen) kan een inspiratiebron zijn. *Single audit* houdt één enkel auditmodel in voor een overheid, waarbij elk controleniveau voortbouwt op het voorgaande. Doel is de last voor de gecontroleerde te verminderen en de kwaliteit van de audit te verbeteren zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van de betrokken auditorganen.

## BEGINSELEN VAN

### DEUGDELIJK BESTUUR

De Raad van het IBR acht het van fundamenteel belang om het openbaar bestuur met betrekking tot financiële aangelegenheden te versterken, zoals aanbevolen door meerdere internationale organisaties (het Internationaal Monetair Fonds (IMF), de Wereldbank, de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), de Europese Unie (EU) en de Raad van Europa). Het gaat erom overheidsuitgaven beter te beheren en de leesbaarheid van rekeningen en begrotingen te verbeteren. De aanbeveling stoelt op de overtuiging dat transparantie in de overheidsfinanciën een voorwaarde is voor echte democratische werking en deugdelijk beheer van publieke middelen.

De Raad van het IBR is verheugd dat de Vlaamse regering op 22 november 2013 het decreet over deugdelijk bestuur in de Vlaamse overheid heeft bekrachtigd. Op die manier worden tal van maatregelen inzake deugdelijk bestuur decretaal verankerd. Bedrijfsrevisoren die als commissaris werden aangesteld in een entiteit die valt onder het decretale toepassingsgebied, dienen na te gaan of deze maatregelen effectief werden geïmplementeerd.

## BETROUWBAAR BOEKHOUDEN

### IN VOORBEREIDING OP DE CONSOLIDATIE

Overeenkomstig de aanbevelingen van de *International Federation of Accountants* (IFAC) is het IBR van mening dat overheden een dubbele boekhouding moeten voeren die transparant en internationaal vergelijkbaar is. De Raad van het IBR is voorstander van de invoering van een duidelijk en homogeen boekhoudkundig kader in de overheidssector, eventueel door samenwerkingsakkoorden tussen de gemeenschappen en de gewesten. Het doel is de boekhoudprocedures te vereenvoudigen en te verduidelijken om meer relevante financiële overzichten te verkrijgen.

Overigens vereist artikel 3.1. van Richtlijn 2011/85/EU dat alle EU-lidstaten dienen te beschikken over stelsels voor overheidsboekhouding die:

- volledig en coherent alle subsectoren van de overheid bestrijken;

- de informatie bevatten die nodig is voor het genereren van transactiegegevens ter voorbereiding van gegevens gebaseerd op de ESR 2010-normen (Europees Systeem van de Rekeningen).

Deze vereiste kan worden bereikt door internationale boekhoudstandaarden voor de overheid in te voeren. In dit verband ondersteunt het IBR het idee van een geharmoniseerd systeem van *accruals-based accounting* standaarden die gebruikt kunnen worden door alle overheidsniveaus in de EU. De Raad van het IBR gaat eveneens akkoord met de stelling dat de *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS) een geschikte referentiebasis vormen om een reeks Europese normen voor overheidsboekhouding (*European Public Sector Accounting Standards*, EPSAS) te ontwikkelen.

## DOELTREFFENDE

### INTERNE CONTROLE

De interne controle is volgens het IBR één van de fundamentele punten van een goed bestuur dat toelaat zich in redelijke mate te kunnen wapenen tegen risico's van elke aard waaraan gemeenschappen zijn blootgesteld. Het IBR stelt voor dat het interne controlesysteem het voorwerp zou uitmaken van procedures goedgekeurd door het bestuursorgaan en aangepast aan de omvang van de overheidsentiteit.

In de Vlaamse entiteiten die aan revisorale controle zijn onderworpen, is de Raad van het IBR, net als alle andere controleactoren, van oordeel dat de bedrijfsrevisoren de "Leidraad Interne Controle/Organisatiebeheersing" dienen te hanteren als referentiekader voor de controle van de organisatie. Dit referentiekader richt zich op financiële rapportering en het formuleren van aanbevelingen over vastgestelde tekortkomingen inzake organisatiebeheersing in een *management letter*. Deze aanpak kan ook op andere bestuursniveaus als een leidraad worden gehanteerd.

## ONAFHANKELIJKE

### AUDIT

De Raad van het IBR vindt het opportuun om de rekeningen van de entiteiten van de overheidssector te onderwerpen aan een externe, onafhankelijke audit uitgevoerd door het Rekenhof of een revisor.

Het standpunt van de Raad van het IBR ligt hiermee volledig in lijn van de verplichtingen opgelegd in Richtlijn 2011/85/EU. Deze Richtlijn vereist dat alle subsectoren van de overheid dienen te beschikken over betrouwbare en volledige boekhoudstelsels onderworpen aan een interne controle en een onafhankelijke audit.

De derde overweging van de aanhef van deze Richtlijn verduidelijkt wat wordt verstaan onder onafhankelijke audits: het gaat om audits ***“uitgevoerd door openbare instellingen zoals rekenkamers of particuliere auditorganen”***.

Met het Rekendecreet van 8 juli 2011 en zijn uitvoeringsbesluit van 7 september 2012 betreffende controle en *single audit* heeft de Vlaamse overheid reeds de eerste stappen in deze richting gezet. Het Rekendecreet voorziet namelijk in een uitgebreide opdracht van de bedrijfsrevisor. Naast de klassieke controle van de financiële overzichten geeft de revisor een verklaring over de correctheid van de uitvoering van de begroting en de aansluiting van de uitvoering van de begroting bij de jaarrekening, alsook een specifieke certificering van de jaarlijkse ESR-rapportering.

### FEDERALE STAAT

In de regelgeving van de Federale Staat was geen onafhankelijke certificering van de rekeningen door het Rekenhof voorgeschreven. De Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de Richtlijn 2011/85/EU, van de Wet van 22 mei 2003 houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat en houdende diverse bepalingen betreffende de begrotingsfondsen voorziet in artikel 6 dat ***“Uiterlijk vanaf de rekeningen over het begrotingsjaar 2020, wordt de jaarrekening van de Federale Staat voor certificering aan het Rekenhof voorgelegd.”***

### OPENBARE INSTELLINGEN VAN SOCIALE ZEKERHEID

Overeenkomstig het koninklijk besluit van 14 november 2001 moet het verslag van de bedrijfsrevisor de vermelding “voor echt verklaard” bevatten. Deze revisorale opdracht betreft geen echte certificering, is onduidelijk en dient aldus te worden verduidelijkt opdat de bedrijfsrevisor een grotere toegevoegde waarde kan bieden.



## DE SPECIFIEKE SITUATIE IN GEMEENSCHAPPEN EN GEWESTEN

De Raad van het IBR is van mening dat het *single audit* concept in de Vlaamse overheid een inspiratiebron kan vormen voor de toepassing van de onafhankelijke audits, zoals vereist door Richtlijn 2011/85/EU in alle Belgische subsectoren.

Het IBR was verheugd dat de Brusselse organieke ordonnantie van 23 februari 2006 houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle eind 2018 - begin 2019 het voorwerp uitmaakte van wijzigingen in de zin van *single audit*. De certificering van de rekeningen van de autonome bestuursinstellingen door een bedrijfsrevisor zou worden verplicht, waarvan de werkdocumenten aan het Rekenhof zouden worden bezorgd krachtens een nieuw artikel dat het Rekenhof toegang zou verlenen tot de werkdocumenten van de bedrijfsrevisoren van de autonome bestuursinstellingen zonder het beroepsgeheim te schenden. Het IBR betreurt dat de voorgestelde wijzigingen inzake *single audit* van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 niet meer tijdens de afgelopen legislatuur van het Brussels Parlement hebben kunnen plaatsvinden en het niet zeker is of deze wijzigingen zullen worden doorgevoerd in de volgende legislatuur.

## OPHEFFING VAN DE VERPLICHTE EXTERNE ROTATIE VAN DE BEDRIJFSREVISOR IN HET WAALS DECREET VAN 30 APRIL 2009

Het decreet van het Waalse Gewest van 30 april 2009 betreffende de controleopdrachten van de revisoren in openbare instellingen, intercommunales en openbare huisvestingsmaatschappijen, alsook de versterking van de transparantie bij de toekenning van overheidsopdrachten van revisoren door een Waalse aanbestedende overheid en tot wijziging van sommige bepalingen van het decreet van 12 februari 2004 betreffende de regeringscommissaris, het Wetboek van de Plaatselijke Democratie en Decentralisatie en van de Waalse Huisvestingscode legt voor bepaalde Waalse overheidsentiteiten een externe rotatie van de bedrijfsrevisor op na afloop van de maximumtermijn van zes jaar.

De Raad van het IBR stelt vast dat de Wet van 7 december 2016 tot organisatie van het beroep van en het publiek toezicht op de bedrijfsrevisoren reeds onafhankelijkheidsregels van een hoog niveau bevatten en pleit derhalve voor de afschaffing van voormelde verplichting inzake externe rotatie.

### ***Wat betekent een onafhankelijke audit voor gemeenten, OCMW's en politiezones?***

Het Auditdecreet van 5 juli 2013 bevat net zoals het Rekendecreet een uitzondering op het beroepsgeheim van de bedrijfsrevisor ten aanzien van het Rekenhof en Audit Vlaanderen.

Wat de jaarrekening van de Vlaamse gemeenten en OCMW's zelf betreft, fungeert het Agentschap voor Binnenlands Bestuur als balanscentrale voor coherentiecontroles. Dit Agentschap controleert echter niet ten gronde de betrouwbaarheid van deze rekeningen en evenmin de gehanteerde waarderingsregels.

De "satellietisering", of de afsplitsing van activiteiten van gemeenten middels (inter)gemeentelijke vzw's, heeft in bepaalde gemeenten een zodanige omvang bereikt dat de gemeenten nauwelijks nog een globaal overzicht hebben van de financiële toestand van hun verzelfstandigde entiteiten.

De tussenkomst van de bedrijfsrevisor in de gemeentelijke rekeningen dient te worden bestudeerd zodat ze een werkelijke toegevoegde waarde wordt voor de gemeenten. Dit kan worden bereikt door bijvoorbeeld alle uitgaven van de gemeente met inbegrip van haar verschillende entiteiten (OCMW, vzw, autonome bedrijven, enzovoorts) in kaart te brengen en door praktische hulp aan de gemeenten aan te bieden om in overeenstemming te zijn met de nieuwe Europese verplichtingen inzake ESR 2010.

Bedrijfsrevisoren willen hun diensten en deskundigheid aanbieden aan de entiteiten van de publieke sector, vooral voor wat de kwaliteit van de werking van de lokale besturen en hun financiële rapportering betreft. Het is opmerkelijk dat de Belgische lokale besturen nog één van de zeer weinigen binnen de EU zijn die hun financiële rapportering niet aan een jaarlijkse onafhankelijke financiële audit onderwerpen. Dit betekent dat de betrouwbaarheid van hun jaarrekening niet wordt gewaarborgd.

Tijdens verschillende gesprekken tussen het beroep en vertegenwoordigers van bevoegde kabinetten van de verschillende Gewestregeringen bleek dat:

- de lezing van het begrip "onafhankelijke audit" niet volledig aansluit bij de visie van het beroep;
- momenteel de gewesten niet over de middelen beschikken om onverkort een volkomen controle te laten uitvoeren op alle lokale besturen;

- de gewesten wel openstaan voor een dergelijke geleidelijke invoering van controle mits de voordelen voor de administratie kunnen worden aangetoond. De uitdaging voor het beroep bestaat erin een dienst voor te stellen die haalbaar is en waarvan de voordelen worden aangetoond.

Een *quick scan* als werkmethode lijkt aan deze voorwaarden tegemoet te komen. Deze tool laat toe om tegen een aanvaardbare prijs een eerste diagnose uit te voeren van de maturiteit van een gemeentelijke organisatie op het vlak van financiële opvolging en rapportering. Het is een tool die de lokale besturen toelaat om zich te evalueren en te verbeteren. Om een gemeentelijke *quick scan* te mogen uitvoeren, moeten bedrijfsrevisoren voorafgaandelijk een opleiding volgen.

In de Vlaamse lokale besturen waren de Autonome Gemeentebedrijven (AGB) en Autonome Provinciebedrijven (APB) zo goed als de enige uitzondering met een bedrijfsrevisor die de BBC-rapportering waarmerkt. Met de wijzigingen aan het Vlaams Decreet Lokaal Bestuur van 22 december 2017 (BS 15 februari 2018) is hieraan een einde gekomen met ingang van 25 februari 2018. Het IBR betreft de afschaffing van het commissarismandaat in de AGB's en de APB's.

Het verslag van de revisor blijft enkel bestaan voor de AGB's en APB's die commerciële, financiële, industriële activiteiten voeren en dus hun jaarrekening opmaken volgens het Wetboek van Economisch Recht (WER). Er is echter geen tweede auditverslag meer nodig voor de jaarrekening in het BBC-formaat.

Uiteraard blijft het mogelijk dat de AGB's en APB's er vrijwillig voor kiezen om hun jaarrekeningen aan een voorafgaande revisorale controle te onderwerpen.

## ONAFHANKELIJKE AUDIT

***Wat betekent een onafhankelijke audit voor provincies?***

De regelgeving van de provincies voorziet niet in een certificering van de rekeningen, daar waar een onafhankelijke audit eveneens zou moeten worden voorzien op dit niveau.

## ONAFHANKELIJKE AUDIT

***Wat betekent een onafhankelijke audit voor gemeenschappen en gewesten?***

De certificering van de algemene rekening van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Duitstalige Gemeenschap, het Waalse Gewest en de Franstalige Gemeenschap door het Rekenhof is voorgeschreven in hun respectieve ordonnanties of decreten. Voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap moet het Rekenhof bovendien ook de rekeningen van hun openbare instellingen certificeren. De externe controle van de openbare instellingen van het Waalse Gewest en de Franstalige Gemeenschap is een zeer heterogeen geheel.

Heden is er nog niet voorzien in een certificering door het Rekenhof van de rekeningen van de Vlaamse Gemeenschap, in tegenstelling tot haar openbare instellingen waarvan de controle wordt georganiseerd door het Rekendecreet. De Wet van 10 april 2014 tot wijziging, met het oog op de gedeeltelijke omzetting van de Richtlijn 2011/85/EU, van de Wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof voorziet in artikel 3 dat: ***“Uiterlijk vanaf de rekeningen over het begrotingsjaar 2020, wordt de algemene rekening van elke gemeenschap of gewest bedoeld in artikel 2 van deze wet voor certificering aan het Rekenhof voorgelegd.”***

### ***Wat betekent een onafhankelijke, single audit voor alle subsectoren?***

Gecontroleerde entiteiten die genieten van een coherent en gecentraliseerd controlekader zouden aldus bevrijd zijn van een administratieve last die voortvloeit uit de aaneenschakeling of zelfs superpositie van repetitieve controles.

Voor burgers en stakeholders zou een geïntegreerde controleaanpak van de subsectoren van de Belgische overheid de openbare rekeningen veel transparanter en beter vergelijkbaar maken.

Een certificering van de financiële rapportering van lokale besturen, verzelfstandigde agentschappen en entiteiten zal de betrouwbaarheid van de geconsolideerde rapportering van de gemeenschappen en gewesten en de federale staat verhogen en de kans op onaangename budgettaire verrassingen verkleinen. Het zal daarenboven het vertrouwen van de internationale overheden in de door de Belgische Staat gepubliceerde cijfers verder verhogen. Enkel een onafhankelijke audit uitgevoerd door een deskundige in financiële verslaggeving en audit en met toepassing van de internationale auditstandaarden zal dit doel kunnen bereiken. Deze deskundige is de bedrijfsrevisor.

In het algemeen is de Raad van het IBR ervan overtuigd dat de Europese Unie een onafhankelijke controle wenst die verder gaat dan een “interne” audit uitgevoerd door een administratie. Er bestaat geen monopolie of ander voorrecht in hoofde van de bedrijfsrevisor inzake de audit van de subsectoren. Op basis van de derde overweging van Richtlijn 2011/85 stelt het IBR eenvoudig vast dat de Europese Unie zich nauwelijks een onafhankelijke audit kan voorstellen zonder de bedrijfsrevisoren en de rekenkamers.

Het beroep is alvast voorbereid om te kunnen voldoen aan de vraag om de door de Richtlijn vereiste audit te leiden of op een geleidelijke wijze aan de invoering ervan mee te werken. De gemeentelijke *quick scan webapplicatie* werd daartoe ontwikkeld.

## EFFICIËNTE EN DOELMATIGE SAMENWERKING

### MET ANDERE CONTROLEACTOREN

De Raad van het IBR is van oordeel dat een efficiënte en doelmatige samenwerking met andere controleactoren de beste praktijk vormt om concreet invulling te geven aan het *single audit* concept, evenwel steeds met respect voor ieders autonomie, regelgeving en specifieke verantwoordelijkheden.

In dit kader heeft de Raad van het IBR een principiële akkoord verleend tot de geconsolideerde controlebenadering van entiteiten onderworpen aan het Vlaams Rekendecreet, waar het Rekenhof de rol van groepsauditor van de geconsolideerde Vlaamse overheid opneemt en in zijn samenwerking met de bedrijfsrevisoren de principes van ISA 600 toepast.

De samenwerkingsafspraken inzake financiële audit van bepaalde entiteiten van de Vlaamse overheid, die op 26 januari 2011 werden afgesloten tussen het Rekenhof, de Interne Audit Vlaamse Administratie (nu Audit Vlaanderen) en het IBR, kunnen bruikbare elementen leveren voor een samenwerking op andere bestuursniveaus.

## DE TOEPASSING VAN HET GEMEEN BOEKHOUDRECHT

### VAN VERENIGINGEN EN STICHTINGEN BEVORDEREN

Een gemeen recht van de boekhoudkundige verplichtingen van verenigingen en stichtingen werd uitgewerkt. Bijna 70 verenigingssectoren (waaronder ziekenhuizen, pensioenfondsen, toerisme, jeugdzorg, cultuur, onderwijs, sport, politieke partijen en sociale secretariaten) blijven echter nog onderworpen aan specifieke boekhoud- en auditregels.

Meestal worden deze regels geenszins verantwoord door de bijzonderheden van de sector waarop ze van toepassing zijn.

Deze “diaspora” van regels is nog moeilijker te controleren waardoor in een aantal gevallen het gemeen recht toch van toepassing blijft, hetzij op grond van het gelijkwaardigheidsbeginsel, hetzij op grond van de specifieke regelgeving zelf.

De Raad van het IBR vindt het opportuun om de voorrang te bekrachtigen van het gemeen boekhoudrecht van de vzw's op de specifieke regelgevingen van verschillende sectoren. *In deze context steunt de Raad van het IBR het initiatief van de Commissie voor Boekhoudkundige Normen (CBN) om een gemeen boekhoudrecht te promoten*

*dat de vergelijkbaarheid waarborgt van de jaarrekeningen en de financiële overzichten in de non-profitsector.*

De geleidelijke afschaffing van specifieke boekhoudreglementeringen, desgevallend via samenwerkingsverdragen met de gemeenschappen en gewesten, zal de administratieve formaliteiten van entiteiten uit de non-profitsector verlichten en de transparantie en vergelijkbaarheid van hun financiële overzichten verhogen. Dit is voordelig voor alle belanghebbende partijen (leden, werknemers, schuldeisers, begunstigen van de activiteiten, subsidiërende overheden enzovoorts).

In dit kader zouden nieuwe bevoegdheden kunnen worden toevertrouwd aan de Commissie voor Boekhoudkundige Normen. Haar samenstelling zou gelijktijdig kunnen worden herzien om de vertegenwoordigers van de gemeenschappen en gewesten en van de verenigingssector erin op te nemen.

## **AUDITDIENSTEN VRIJSTELLEN VAN REGELGEVING OVERHEIDSOPDRACHTEN**

In tegenstelling tot juridische diensten worden auditdiensten niet uitdrukkelijk uitgesloten van het toepassingsgebied van de Europese Richtlijn 2014/24/EU en blijven zij dus onderworpen aan de regelgeving inzake overheidsopdrachten.

De raad van het IBR betreurt dat bij de omzetting het voorstel van amendement nr. 80 (DOC 54 1541/010) strekkende tot het uitsluiten van het toepassingsgebied van de diensten inzake het attesteren van financiële overzichten die door of krachtens de wet worden voorbehouden aan de bedrijfsrevisoren, werd afgewezen door de regering. Dit gebeurde omdat de Richtlijn niet voorziet in uitzonderingen ten gunste van bedrijfsrevisoren wat hun doorlichtingsdiensten betreft (wetsontwerp inzake overheidsopdrachten, verslag namens de Commissie voor de Financiën en de Begroting uitgebracht door de heren Luk Van Biesen en Frédéric Daerden, Kamer, 2015-16, nr. 1541/011, 29 april 2016, p. 105). Nochtans is in de Richtlijn wel uitsluiting opgenomen ten gunste van de notarissen wat juridische diensten betreft.

Indien er geen uitsluiting kan worden bekomen, dient er tenminste te worden voorzien dat de prijs niet het enige beslissingscriterium is.

# 4

*Wanneer de bedrijfsrevisor een beroep moet doen op de alarmbelprocedure bestaat bij de ondernemingsraad een urgente behoefte aan correcte informatie. Dit laat toe maximaal in te zetten op het overleven van de onderneming.*



# NAUWERE BETROKKENHEID VAN DE BEDRIJFS- REVISOR IN DE ONDERNEMINGSRAAD

# WAAROM DE ONDERNEMINGSRAAD IN DE ALARMBELPROCEDURE BETREKKEN?

- De continuïteit van de onderneming is cruciaal voor de werknemers.
- De ondernemingsraad informeren wanneer deze continuïteit in het gedrang komt, laat toe hierover te debatteren en hopelijk tot afdoende oplossingen te komen.

### *Onze motivatie*

In het Wetboek van vennootschappen en verenigingen is er een vernieuwde aandacht voor de continuïteit van de onderneming. Hierbij werd de ondernemingsraad over het hoofd gezien.

De Raad van het IBR pleit er daarom voor dat de rol van de bedrijfsrevisor ten opzichte van de ondernemingsraad op dit punt kan worden versterkt. Verder heeft de bedrijfsrevisor ook een rol te vervullen in ondernemingen waar er een Comité voor Preventie en Bescherming op het Werk is.

De Raad wil de praktische uitwerking hiervan graag toelichten en motiveren.

Instituut van de Bedrijfsrevisoren  
Emile Jacqmainlaan 135/1  
1000 Brussel - België  
T + 32 2 512 51 36  
[info@ibr-ire.be](mailto:info@ibr-ire.be)  
[www.ibr-ire.be](http://www.ibr-ire.be)

