

ISSAI 1 – Verklaring van Lima

Vertaling



INHOUD

Voorwoord	4
Preambule	5
1 Algemeen	6
2 Onafhankelijkheid	7
3 Verhouding tot het parlement, de regering en de administratie	8
4 Bevoegdheden van rekenkamers	8
5 Auditmethodes, auditpersoneel, internationale uitwisseling van ervaringen	9
6 Rapportering	10
7 Auditbevoegdheden van rekenkamers	10

ISSAI 1

De Internationale Standaarden voor Rekenkamers, ISSAI, worden uitgevaardigd door de Internationale Organisatie voor Rekenkamers, INTOSAI. Voor meer informatie, bezoek www.issai.org

INTOSAI



De Verklaring van Lima

Voorwoord

Op de negende INCOSAI in Lima (Peru) in oktober 1977 werd de Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts eenstemmig aangenomen door de afgevaardigden. Er werd destijds wel gehoopt dat de verklaring wereldwijd succes zou boeken, maar daarover bestond nog geen zekerheid.

Sindsdien hebben de ontwikkelingen in verband met de Lima-verklaring de stoutste verwachtingen overtroffen en is het bewijs geleverd van haar significante invloed op de ontwikkeling van overheidsaudit binnen de specifieke context van elk individueel land. De Lima-Verklaring heeft betrekking op alle rekenkamers binnen INTOSAI, ongeacht de regio waartoe zij behoren, de ontwikkeling die ze doorgemaakt hebben, de manier waarop ze geïntegreerd zijn in het overheidsapparaat en de manier waarop ze georganiseerd zijn.

Het succes van de verklaring is hoofdzakelijk te danken aan het feit dat ze een allesomvattende lijst bevat van doelstellingen en kwesties betreffende overheidsaudit, maar er toch in slaagt om opmerkelijk relevant en bondig te blijven. Bovendien zorgt het duidelijke taalgebruik ervoor dat de aandacht niet afgeleid wordt van de hoofdzaken. Dat alles maakt de verklaring handig voor gebruik.

Het hoofddoel van de Lima-Verklaring is een oproep voor onafhankelijke overheidsaudits. Een rekenkamer waarvan de onafhankelijkheid niet gegarandeerd is, voldoet niet aan de norm. Het hoeft dan ook geen verrassing te zijn dat onafhankelijkheid van rekenkamers een veelbesproken kwestie blijft binnen de INTOSAI-gemeenschap. Een rekenkamer voldoet echter niet aan de eisen van de Lima-Verklaring door simpelweg onafhankelijk te functioneren. Die onafhankelijkheid moet ook in het wettelijk kader vastgelegd worden. Om dat te garanderen, is een goed functionerend rechtsapparaat nodig en dat bestaat enkel in de democratische rechtstaat.

De rechtsstaat en de democratie zijn dus essentiële voorwaarden voor echt onafhankelijke overheidsaudits en daarom zijn ze de pijlers waarop de Lima-Verklaring steunt. De voorschriften in de Lima-Verklaring zijn tijdloze, essentiële waarden die actueel gebleven zijn sinds ze jaren geleden aangenomen werden. De beslissing om de verklaring na twintig jaar opnieuw te publiceren, toont inderdaad aan dat de auteurs destijds een kwaliteitsvol en vooruitstrevend document opgesteld hebben.

We willen onze dankbaarheid betuigen aan het International Journal of Government Auditing voor de inspanningen die zij geleverd hebben om deze nieuwe editie van de Lima-verklaring te publiceren, beseffende dat deze tekst van fundamenteel belang is en terecht het Magna Carta van de overheidsaudit genoemd wordt. We kunnen er nu zeker van zijn dat de Lima-Verklaring in de toekomst steeds verder verspreid zal worden. Voldoen aan haar verheven idealen blijft voor ons allen een uitdagende doelstelling.

Wenen, herfst 1998

Dr Franz Fiedler

Secretaris-Generaal van INTOSAI

De Lima-Verklaring over Richtlijnen voor Audit

Preambule

Het negende Congres van de Internationale Organisatie van Rekenkamers (INTOSAI), vergaderend in Lima:

- Vermits het gestructureerd en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen een van de essentiële voorwaarden is voor behoorlijke overheidsfinanciën en doeltreffende beslissingen van de verantwoordelijke autoriteiten;
- Vermits het, met dit doel voor ogen, van essentieel belang is dat elk land een eigen rekenkamer heeft waarvan de onafhankelijk verankerd is in wetgeving;
- Vermits dergelijke instellingen steeds meer nodig zijn, aangezien de overheid haar bevoegdheden heeft uitgebreid tot de sociale en economische sectoren en dus buiten de beperkingen van het traditionele financiële kader werkt;
- Vermits de volgende specifieke doelstellingen van audit nodig zijn voor de stabiliteit en ontwikkeling van staten in overeenkomst met de doelstellingen van de Verenigde Naties: gestructureerd en efficiënt gebruik van overheidsmiddelen, ontwikkeling van gezond financieel beheer, goede uitvoering van overheidsactiviteiten en informatie-overdracht aan overheidsinstanties en de bevolking via objectieve verslagen;
- Vermits de voltallige vergadering op eerdere INTOSAI-congressen resoluties aangenomen heeft, waarvan de verdeling goedgekeurd werd door alle lidstaten;

BESLIST:

De publicatie en verspreiding van het document met de titel “The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts”.

1 Algemeen

Artikel 1. Doel van audit

Het concept van audits valt niet weg te denken uit het publiek financieel management, want het management van overheidsmiddelen veronderstelt vertrouwen. Een audit is geen doel op zich, maar wel een onmisbaar deel van een regulerend systeem dat ernaar streeft om te onthullen wanneer wordt afgeweken van normen of de beginselen van de legaliteit, doelmatigheid, doeltreffendheid of zuinigheid van overheidsfinanciën worden geschonden. En dat tijdig genoeg om individuele zaken recht te kunnen zetten, de betrokkenen ter verantwoording te kunnen roepen, vergoedingen te kunnen verkrijgen en stappen te ondernemen om te voorkomen of minstens te bemoeilijken dat dergelijke inbreuken zich voordoen.

Artikel 2. Pre-audits en post-audits

1. Pre-audits zijn controles van administratieve of financiële activiteiten die plaatsvinden voor het feit; post-audits zijn controles na het feit.
2. Doeltreffende pre-audits zijn onmisbaar voor het goed management van overheidsmiddelen door de staat. Ze kunnen uitgevoerd worden door Rekenkamers of andere auditdiensten.
3. Wanneer een pre-audit door een Rekenkamer wordt uitgevoerd, heeft dat het voordeel dat de schade kan voorkomen worden, maar dat maakt de audit wel heel arbeidsintensief en kan tot verwarring van publiekrechtelijke verantwoordelijkheden leiden. Post-audits die uitgevoerd worden door een Rekenkamer benadrukken de aansprakelijkheid van de verantwoordelijken en kan ervoor zorgen dat de schade vergoed wordt en dat herhaling van de feiten voorkomen wordt.
4. Afhankelijk van het nationale wettelijke kader en de omstandigheden kan een land beslissen of de Rekenkamer gebruik maakt van pre-audits, maar post-audits zijn een onontbeerlijke opdracht voor elke Rekenkamer. Het maakt daarbij niet uit of de Rekenkamer al dan niet pre-audits uitvoert.

Artikel 3. Interne en externe audit

1. Interne auditdiensten maken deel uit van overheidsdepartementen en – agentschappen, terwijl externe auditdiensten onafhankelijk werken buiten de organisatorische structuur van de te auditeren instanties. Rekenkamers zijn externe auditdiensten.
2. Interne auditdiensten zijn onvermijdelijk ondergeschikt aan het hoofd van departement waarbinnen zij bestaan. Desondanks moeten hun werkzaamheden en organisatie zo onafhankelijk mogelijk zijn binnen het eigen grondwettelijke kader.
3. Als externe auditdienst hebben rekenkamers de taak om de doeltreffendheid van de interne audit te beoordelen. Als vastgesteld wordt dat de interne audit doeltreffend is, moeten er inspanningen geleverd worden om de meest gepaste taakverdeling en samenwerking tussen de rekenkamer en de interne auditdienst te bewerkstelligen, zonder daarbij afbreuk te doen aan het recht van de rekenkamer om een algehele audit uit te voeren.

Artikel 4. Wettigheidscontroles, rechtmatigheidscontroles en performantie-audit.

1. Traditioneel is het de taak van rekenkamers om de wettigheid en rechtmatigheid van het financieel management en de boekhouding te auditeren.
2. Naast dit audittype, dat niet minder belangrijk geworden is, bestaat nog een tweede, even belangrijk audittype, de performantie-audit. Via een performantie-audit worden de performantie, zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid van het overheidsapparaat beoordeeld. Performantie-audits beslaan niet enkel financiële werkzaamheden, maar het totaalpakket van overheidsactiviteiten. Daartoe worden dus ook zowel de organisatorische als administratieve systemen gerekend.
3. Wettigheid, rechtmatigheid, zuinigheid, efficiëntie en doeltreffendheid van het financieel management zijn de doelstellingen van de rekenkamer en elk van die doelstellingen is even belangrijk. Elke rekenkamer dient echter voor elke geval haar eigen prioriteiten te stellen.

2 Onafhankelijkheid

Artikel 5. Onafhankelijkheid van rekenkamers

1. Rekenkamers kunnen hun taken pas objectief en doeltreffend uitvoeren als ze onafhankelijk werken van de geauditeerde instantie en beschermd zijn tegen externe invloeden.
2. Hoewel overheidsinstanties nooit helemaal onafhankelijk kunnen zijn omdat zij deel uitmaken van de staat als geheel, moeten rekenkamers toch functioneel en organisatorisch onafhankelijk zijn om hun taken te kunnen uitvoeren.
3. De oprichting en de graad van onafhankelijkheid van een rekenkamer moet vastgelegd zijn in de grondwet, eventueel aangevuld met bijzonderheden in de wetgeving. In het bijzonder moet een hooggerechtshof voldoende rechtsbescherming garanderen tegen schending van de onafhankelijkheid en het auditmandaat van de rekenkamer.

Artikel 6. Onafhankelijkheid van de leden en ambtenaren van rekenkamers

1. De onafhankelijkheid van een rekenkamer houdt onlosmakelijk ook de onafhankelijkheid van haar leden in. Leden zijn personen die beslissingen moeten nemen voor een rekenkamer en verantwoording moeten kunnen afleggen voor die beslissingen aan derden; m.a.w. de leden van een collegiaal orgaan of het hoofd van een eenhoofdig georganiseerde rekenkamer.
2. De onafhankelijkheid van de leden moet vastgelegd zijn in de grondwet. Met name de procedures voor ontslag moeten eveneens opgetekend zijn in de grondwet en mogen geen afbreuk doen aan de onafhankelijkheid van de leden. De wijze van aanwerving en ontslag kan variëren naargelang de grondwettelijke structuur van elk land.
3. Auditeurs van een rekenkamer mogen tijdens hun loopbaan niet beïnvloed worden door en moeten onafhankelijk zijn van de geauditeerde instanties.

Artikel 7. Financiële onafhankelijkheid van rekenkamers

1. Rekenkamers hebben recht op de financiële middelen die nodig zijn om hun taken uit te voeren.

2. Indien nodig hebben rekenkamers het recht om rechtstreeks extra financiële middelen te vragen aan de overheidsinstantie die instaat voor de begroting.
3. Rekenkamers hebben het recht om de hen toegewezen financiële middelen te gebruiken naar eigen goeddunken (door middel van een eigen begroting).

3 Verhouding tot het parlement, de regering en de administratie

Artikel 8. Verhouding tot het parlement

De grondwet en wetgeving moet de onafhankelijkheid van rekenkamers garanderen en daarmee ook een bijzonder hoge graad van autonomie en initiatiefrecht, zelfs wanneer de rekenkamer in opdracht van het parlement werkt. De verhouding tussen het parlement en de rekenkamer moet ook worden verankerd in de grondwet naargelang de omstandigheden en voorwaarden in elk land.

Artikel 9. Verhouding tot de regering en de administratie

Rekenkamers auditen de activiteiten van de regering, haar administratie en andere ondergeschikte instanties. Dat betekent echter niet dat de regering ondergeschikt is aan de rekenkamer. De regering alleen draagt dus de volle verantwoordelijkheid voor haar daden en nalatigheden en kan zichzelf dus niet vrijspreken door te verwijzen naar de resultaten van een audit (tenzij dergelijke resultaten op wetmatige en afdwingbare oordelen aangevoerd worden) of expertanalyses van de rekenkamer.

4 Bevoegdheden van rekenkamers

Artikel 10. Onderzoeksbevoegdheden

1. Rekenkamers moeten toegang hebben tot alle rapporten en documenten betreffende financieel management en moeten het recht hebben om alle informatie die zij noodzakelijk geacht mondeling of schriftelijk op te vragen.
2. De rekenkamer zal telkens beslissen of het aangewezen is de audit ter plaatse bij de te auditeren instantie uit te voeren of vanuit de rekenkamer zelf.
3. De wetgeving of in sommige gevallen de rekenkamer zal tijdsbeperkingen instellen waarbinnen informatie, documenten, financiële overzichten en andere verslagen aan de rekenkamer bezorgd moeten worden.

Artikel 11. Afdwingbaarheid van de bevindingen van rekenkamers

1. De geauditeerde instanties moeten reageren op de bevindingen van de rekenkamer binnen een termijn die vastgelegd is door de wetgeving of in sommige gevallen door de rekenkamer. Verder moeten ze aangeven welke maatregelen ze zullen treffen ten gevolge van de bevindingen.
2. Indien de bevindingen van de rekenkamer niet als wettelijk geldig en bindend gepresenteerd worden, moet de rekenkamer het recht hebben om de bevoegde instantie te benaderen en de verantwoordelijke rekenschap te laten afleggen.

Artikel 12. Expertanalyses en consultatierechten

1. Indien nodig, kan de rekenkamer het parlement en de administratie haar professionele kennis aanbieden via expertanalyses en opmerkingen over wetsvoorstellen en andere financiële regelgeving. De overheid moet op eigen verantwoordelijkheid beslissen of ze dergelijke expertanalyses aanvaardt of afslaat. Verder mag deze bijkomende taak niet anticiperen op bevindingen van toekomstige audits en mag ze de doeltreffendheid van de audits niet in het gedrang brengen.
2. Regelgeving over gepaste en zo uniform mogelijke boekhoudprocedures mogen slechts goedgekeurd worden na overeenkomst met de rekenkamer.

5 Auditmethodes, auditpersoneel, internationale uitwisseling van ervaringen

Artikel 13. Auditmethodes en -procedures

1. Rekenkamers zullen audits uitvoeren volgens een programma dat zij zelf hebben opgesteld, zonder afbreuk te doen aan het recht van sommige instanties om een specifieke audit aan te vragen.
2. Aangezien audit zelden allesomvattend kunnen zijn, zullen rekenkamers doorgaans noodgedwongen steekproefsgewijs te werk gaan. Die steekproeven worden wel geselecteerd op basis van een vastgesteld model en zullen omvangrijk genoeg zijn om de kwaliteit en rechtmatigheid van het financieel management te kunnen beoordelen.
3. De auditmethodes moeten telkens aangepast worden aan de wetenschappelijke en technologische vooruitgang met betrekking tot het financieel management.
4. Rekenkamers doen er goed aan om audithandleidingen op te stellen voor hun auditteurs.

Artikel 14. Auditpersoneel

1. De leden en het auditpersoneel van rekenkamers moeten over de noodzakelijke capaciteiten en morele integriteit beschikken om hun taken uit te voeren.
2. Bij aanwerving van personeel moet de rekenkamer rekening houden met bovengemiddelde kennis en vaardigheden en adequate beroepservaring.
3. Er moet met name ingezet worden op de verbetering van de theoretische en praktische beroepsontwikkeling van alle leden en auditpersoneel van de rekenkamer. Dat kan via interne, universitaire of internationale programma's. Beroepsontwikkeling moet op alle mogelijke financiële en organisatorische manieren aangemoedigd worden. Beroepsontwikkeling gaat verder dan het traditionele kader van juridische, economische en boekhoudkundige kennis. Het omvat ook andere bedrijfsmanagementtechnieken zoals elektronische dataverwerking.
4. Om te verzekeren dat het auditpersoneel van uitstekende kwaliteit is, dienen de lonen evenredig te zijn aan de specifieke eisen van een dergelijk beroep.
5. Als het auditpersoneel niet over specifieke vaardigheden beschikt, kan de rekenkamer, indien nodig, een beroep doen op externe deskundigen.

Artikel 15. Internationale uitwisseling van ervaringen

1. Internationale uitwisseling van ervaringen binnen de Internationale Organisatie van Hoge Auditinstellingen (INTOSAI) kan rekenkamers doeltreffend helpen om hun taken uit te voeren.
2. Tot dusver is die uitwisseling gebeurd op congressen, opleidingsseminaries van de Verenigde Naties in samenwerking met andere instanties, in regionale werkgroepen en door middel van een professioneel tijdschrift.
3. Het is wenselijk dat deze inspanningen en activiteiten verder uitgebreid en aangevoerd worden. Het is namelijk van essentieel belang dat een uniforme auditterminologie ontwikkeld wordt op basis van vergelijkend recht.

6 Rapportering

Artikel 16. Rapportering aan het parlement en de bevolking

1. Rekenkamers moeten grondwettelijk gerechtigd en verplicht zijn om jaarlijks onafhankelijk te rapporteren over haar bevindingen aan het parlement of eender welke ander verantwoordelijke instantie. Dat rapport moet ook gepubliceerd worden zodat het met zekerheid breed verspreid en grondig besproken wordt. Dat verhoogt ook de kans dat de bevindingen van de rekenkamer kunnen worden afgedwongen.
2. Rekenkamers moeten ook het recht hebben om bijkomende rapporten uit te brengen over bijzonder belangrijke bevindingen tijdens het jaar.
3. In het algemeen moet het jaarverslag alle activiteiten van de rekenkamer beslaan. Enkel wanneer grote of wettelijk beschermde belangen in het gedrang komen, kan de rekenkamer overwegen dat de bescherming van die belangen zwaarder doorweegt dan de onthulling van haar bevindingen.

Artikel 17. Wijze van rapportering

1. De rapporten moeten de feiten en hun beoordelingen weergeven op een objectieve, duidelijke en bondige manier. Het taalgebruik van de rapporten moet precies en eenvoudig te begrijpen zijn.
2. De rekenkamer moet de mening van de geauditeerde instanties over haar bevindingen in acht nemen.

7 Auditbevoegdheden van rekenkamers

Artikel 18. Grondwettelijke basis van auditbevoegdheden, audits van het publiek financieel management

1. De basisauditbevoegdheden van rekenkamers moeten verankerd zijn in de grondwet, eventueel aangevuld met bijzonderheden in wetgeving.
2. De eigenlijke bevoegdheden van rekenkamers kunnen variëren naargelang de omstandigheden in elk land.
3. Alle financiële activiteiten van de overheid moeten kunnen geauditeerd worden door rekenkamers, ongeacht of en hoe zij zijn opgenomen in de begroting. Dat bepaalde

delen van het financieel management buiten de begroting gelaten worden, betekent niet dat die delen niet onderhevig zijn aan audits door de rekenkamer.

4. Het is wenselijk dat rekenkamers door middel van hun audits aanmoedigen tot duidelijk afgebakende begrotings- en boekhoudingssystemen die zo eenvoudig en duidelijk mogelijk zijn.

Artikel 19. Audit van overheidsdiensten en andere instellingen in het buitenland

In de regel kunnen rekenkamers overheidsdiensten en andere instanties auditeren die opgericht zijn in het buitenland. Bij dergelijke audits moeten rekenkamers goed de beperkingen in acht nemen die de internationale wetgeving hen oplegt. Wanneer dit gerechtvaardigd is, moeten die beperkingen worden weggewerkt naarmate de internationale wetgeving zich verder ontwikkelt.

Artikel 20. Fiscale audits

1. Rekenkamers moeten bevoegd zijn om de belastinginning zo grondig mogelijk te auditeren en, dus, individuele belastingformulieren in te kijken.
2. Fiscale audits zijn voornamelijk wettigheids- en rechtmatigheidsaudits, maar bij de audit van de toepassing van belastingwetten, zal de rekenkamer ook het systeem en de doeltreffendheid van de belastinginning, het behalen van de inkomstendoelstellingen onderzoeken en, waar dat gepast is, voorstellen doen om de wetgeving te verbeteren.

Artikel 21. Openbare contracten en openbare werken

1. Er worden aanzienlijke middelen geïnvesteerd door de overheid in contracten en openbare werken. Dat is dus genoeg rechtvaardiging voor grondige audits van die investeringen.
2. Aanbestedingsprocedures zijn het meest gepast en leveren het beste resultaat op wat betreft de prijs en de kwaliteit. Als die procedure niet gevolgd wordt, moet de rekenkamer de redenen daarvoor onderzoeken.
3. Bij het auditeren van openbare werken zal de rekenkamer de ontwikkeling van geschikte managementpraktijken voor openbare werken promoten.
4. Audits van openbare werken moeten niet enkel de rechtmatigheid van uitgaven onderzoeken, maar ook de efficiëntie van het bouwmanagement en de kwaliteit van de werkzaamheden.

Artikel 22. Audit van apparatuur voor informatieverwerking

Er worden aanzienlijke middelen geïnvesteerd in elektronische dataverwerkingsvoorzieningen, dus daar moeten audits op uitgevoerd worden. Dergelijke systeemgerichte audits zullen onder andere de volgende aspecten onder de loep nemen: de systeemvoorwaardenanalyse, het zuinig gebruik van dataverwerkingsapparatuur, aanwending van gespecialiseerd personeel (bij voorkeur intern personeel van de geauditeerde overheidsinstantie zelf), misbruikpreventie en de relevantie van de geproduceerde informatie.

Artikel 23. Private ondernemingen met overheidsparticipatie

1. Wanneer de overheid haar economische activiteiten uitbreidt, leidt dat ook vaak tot de oprichting van privaatrechtelijke ondernemingen. Ook die ondernemingen moeten onderhevig zijn aan audits van de rekenkamer als de overheid een aanzienlijk aandeel

ervan bezit (vooral als het een meerderheidsaandeel betreft) of grote invloed heeft binnen de onderneming.

2. Dergelijke audits dienen ex-post te worden uitgevoerd en de zuinigheid, de efficiëntie en de doeltreffendheid te onderzoeken.
3. Bij de rapportering aan het parlement en de bevolking over dergelijke ondernemingen, moet rekening gehouden worden met opgelegde beperkingen ter bescherming van industriële en handelsgeheimen.

Artikel 24. Audit van gesubsidieerde instellingen

1. Rekenkamers moeten bevoegd zijn om audits uit te voeren op het gebruik van subsidies die door de overheid uitgekeerd worden.
2. Bij uitzonderlijke hoge subsidies, absoluut of relatief tot de inkomsten en het kapitaal van de gesubsidieerde organisatie, kan de audit waar nodig uitgebreid worden naar het totale financiële management ervan.
3. Bij vaststelling van misbruik van subsidies zullen terugbetalingen gevorderd worden.

Artikel 25. Audit van internationale en supranationale instanties

1. Alle internationale en supranationale organisaties waarvan de kosten gedragen worden door bijdragen van de lidstaten, moeten net als individuele landen onderhevig zijn aan externe, onafhankelijke audits.
2. Bij deze audits moet wel rekening gehouden worden met de hoeveelheid aangewende middelen en de taken van die organisaties, maar verder zullen ze verlopen volgens gelijkaardige principes als de audits, die in de lidstaten uitgevoerd worden door de nationale rekenkamers.
3. Om de onafhankelijkheid van dergelijke audits te verzekeren, moeten de leden van het externe auditorgaan voornamelijk aangesteld worden vanuit rekenkamers.