

BinnenBand

jaargang 18 nr 81 - oktober 2013

EEN BAND TUSSEN BINNENLANDS BESTUUR EN DE LOKALE BESTUREN

Regioscreening:
evaluatie en
analyse lokaal en
werkingslandschap

Wijzigingen van
erkenningen van
erkende parochies
juridisch verankerd

Lokaal bestuur in Finland

Externe audit in
lokale besturen:
een internationale
vergelijking

Digitalisering van
overheidsinformatie:
gevaar voor digitale
Alzheimer

Beroepscommissie
voor Tuchtzaken:
werkzaamheden in 2012

10/13



AGENTSCHAP VOOR
BINNENLANDS
BESTUUR



Vooraf

Deze BinnenBand bericht over het afronden van de evaluatiefase van de Regioscreening en heeft oog voor nieuwe regelgeving die net voor de zomer is goedgekeurd, zoals de regels voor het digitaal rapporteren aan de Vlaamse overheid en de GAS-wet. Maar ook het buitenland komt aan bod met een vergelijking van de wijze waarop de externe audit in andere landen van de Europese Unie gebeurt en een kijk op de lokale structuur van Finland.

Er is er ook plaats voor een gastartikel dat de problematiek van de toenemende digitalisering van overheidsinformatie schetst. Dit als voorloper op het artikel in de BinnenBand van december over het project Digitaal Archief Vlaanderen, een project dat overheden wil ondersteunen bij het duurzaam archiveren en beschikbaar houden van digitale informatie.

colofon

BinnenBand
een uitgave van het
Agentschap voor Binnenlands Bestuur
Vlaamse overheid

bestemd voor o.m. de gemeentebesturen,
de intergemeentelijke verenigingen,
de gemeentebedrijven,
de provinciebesturen en de OCMW's

verantwoordelijke uitgever

Guido Decoster, administrateur-generaal
Boudewijnlaan 30 bus 70, 1000 Brussel

hoofredactie

Peter Maes - 02 553 39 68

redactieraad

Janneke Cocle, Jeroen Dejonckheere,
Tom Doesselaere, Anit Vervoort
Chris Rollewagen, Ann François
Martine Tobback

lay-out

Sylvie Van de Waeter

coördinatie en eindredactie

afdeling Organisatie en Beheer

druk

Mechelse Drukkerijen, Mechelen

Afgiftekantoor Mechelen X

in dit nummer

- 3 Regioscreening:
na inventarisatie volgt evaluatie en analyse lokaal
samenwerkingslandschap
- 9 Digitale rapportering Beleids en Beheerscyclus
- 11 De nieuwe GAS-wet van 24 juni 2013
- 15 Wijzigingen van erkenningen van erkende parochies juridisch
verankerd
- 18 Lokaal bestuur in Finland
- 22 Externe audit in lokale besturen: een internationale vergelijking
- 30 Beheersen van moslimradicalisering: handreiking voor beleid en
praktijk
- 31 Digitalisering van overheidsinformatie: gevaar voor digitale
Alzheimer
- 39 Beroepscommissie voor Tuchtzaken: werkzaamheden in 2012
- 42 Tot slot

Regioscreening: na inventarisatie volgt evaluatie en analyse lokaal samenwerkingslandschap

In 2011 is het project gebiedsdekkende regioscreening opgestart, in uitvoering van een van de doorbraken opgenomen in het witboek interne staatshervorming. Intussen is al heel wat werk verzet binnen dit project. In dit artikel kan u lezen wat gerealiseerd is (het in kaart brengen van het Vlaamse landschap inzake lokale samenwerking), waar momenteel aan gewerkt wordt (een degelijke evaluatie en analyse van de bestaande lokale samenwerking) en wat de toekomstplannen zijn (uitwerken van actieplannen).

Witboek interne staatshervorming pakt bestuurlijke verrommeling aan

De Vlaamse gemeenten krijgen de laatste jaren te maken met steeds hogere verwachtingen van hun burgers en complexere beleidsvraagstukken. Dit alles gebeurt binnen een strak financieel kader.

Veel lokale besturen proberen door samenwerking met andere besturen hun bestuurskracht te verhogen om zo te voldoen aan de gestelde verwachtingen. Daarnaast hebben de Vlaamse en federale overheid en de provincies in het verleden binnen verschillende beleidsdomeinen structuren en gebiedsafbakeningingen opgericht. Op het schaalniveau tussen de Vlaamse overheid en de lokale besturen zijn veel nieuwe initiatieven ontstaan. Deze nemen uiteenlopende vormen aan, gaande van informeel overleg tussen gemeenten, over intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, naar

geografische afbakeningingen tot planningsinstrumenten ten behoeve van de Vlaamse overheid. In een aantal gevallen zijn die initiatieven niet op elkaar afgestemd en niet afgestemd op de lokale situatie. Zo is er bestuurlijke verrommeling gegroeid.

Meer samenwerking tussen gemeenten is positief, het leidt in vele gevallen tot een verhoogde bestuurskracht, maar het kan ook ongewenste neveneffecten met zich meebrengen. Dat is bijvoorbeeld het geval als een gemeenteraad het overzicht van de samenwerkingsinitiatieven waar de gemeente aan deelneemt verliest, als schepenen zich van de ene vergadering naar de andere haasten zonder daadwerkelijk te wegen op de besluitvorming. Het is de uitdaging om aan de ene kant samenwerking tussen gemeenten te versterken en te ondersteunen en aan de andere kant ervoor te zorgen dat die samenwerking gebeurt op een transparante, efficiënte en democratische wijze.

Naar aanleiding van de opmaak van het witboek interne staatshervorming* heeft de Vlaamse Regering gezocht naar middelen om de bestuurlijke verrommeling in kaart te brengen en te verkleinen. Regioscreening is een instrument waarmee de gemeenten het probleem van de bestuurlijke verrommeling kunnen aanpakken.

“Regioscreening is een instrument waarmee de gemeenten het probleem van de bestuurlijke verrommeling kunnen aanpakken.”

De regioscreening verloopt in drie fasen:

- **inventarisatie:** de bestaande samenwerkingsverbanden, structuren en gebiedsafbakeningingen (SWV) worden per gemeente in kaart gebracht
- **audit en evaluatie:** de geïnventariseerde gegevens worden geëvalueerd
- **actieplan met concrete maat-**

* Witboek interne staatshervorming, zoals goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 8 april 2011, te raadplegen op www.binnenland.vlaanderen.be, bij de rubriek werking lokale besturen

gelen: er worden bottom-up actieplannen uitgewerkt op basis van een menu aan instrumenten (bijvoorbeeld clusteren van regionale structuren, shared services inrichten, wijzigingen Vlaamse regelgeving, fusie van gemeenten, verschuiven van bevoegdheden).

Essentieel in de regioscreening is de opbouw van onderuit, ze wordt gedragen door de gemeenten. De Vlaamse overheid schrijft zich in in de resultaten van deze regioscreening; ze neemt zich voor haar eigen structuren te enten op die die van onderuit gegroeid zijn.

Inventarisatie: de lokale samenwerking in Vlaanderen voor het eerst in kaart gebracht

De provinciegouverneurs hebben (in opdracht van minister van Binnenlands Bestuur Geert Bourgeois) de gemeenten binnen hun provincie bevestigd en zo de lokale samenwerking in kaart gebracht. In de inventaris zijn meer dan 2.200 initiatieven opgenomen. Voor elk initiatief is een fiche aangemaakt met informatie over de opdracht, het beleidsdomein, de juridische vorm, de partners en de gemeenten die deelnemen. Vervolgens zijn er analyses gemaakt op basis van de gegevens uit de inventaris. Alle analyses zijn gebundeld in een rapport.

Kwantitatieve analyse

De kwantitatieve analyse omschrijft de types van samenwerkingsverbanden, structuren en gebiedsafbakeningingen, de schaalgrootte, de beleidsdomeinen waarbinnen ze actief zijn... Een ding is zeker: het intermediaire niveau is complex samengesteld. Er zijn veel en verschillende

soorten van samenwerking. Het gaat van kleinschalige samenwerkingsverbanden waar enkele gemeenten aan deelnemen tot initiatieven waar bijna alle gemeenten van een provincie aan deelnemen, van informele samenwerking tot zwaar juridisch verankerde structuren, sommige vormen van samenwerking dienen om informatie en expertise uit te wisselen, andere leveren een concrete dienstverlening, nog andere zijn een geografische afbakening gericht op planning. Dat betekent niet dat alle initiatieven die geïnventariseerd zijn, aanleiding geven tot het vergroten van de bestuurlijke verrommeling. Het is belangrijk om in de evaluatiefase dat mee te nemen en een zekere prioritering aan te brengen in samenwerkingsverbanden, structuren en gebiedsafbakeningingen die best aan een grondige audit onderworpen worden en die initiatieven waarvoor dit minder noodzakelijk is.

“ Uit de analyse van de inventaris komen duidelijke clusters van gemeenten naar voor die op een meer intensieve wijze met elkaar samenwerken. “

Gebiedsgerichte analyse

Naast de kwantitatieve analyse is de inventaris ook bekeken vanuit een gebiedsgericht oogpunt. Zijn er clusters, groepen van gemeenten te onderscheiden die intensiever met elkaar samenwerken dan met de andere gemeenten uit Vlaanderen? De clusteranalyse geeft aan dat er een gelaagdheid is in het intermediaire niveau. Er is niet één duidelijk afgebakend niveau tussen het Vlaamse en het lokale niveau, in tegendeel er is een veelheid aan lagen terug te vinden. De samenwerking op het intermediaire niveau is echter geen totale chaos.

Uit de analyse van de inventaris komen duidelijke clusters van gemeenten naar voor die op een meer intensieve wijze met elkaar samenwerken. Groepen van gemeenten vinden elkaar om samen te werken op verschillende terreinen.

Evaluatie van de bestaande samenwerking om te komen tot een geoptimaliseerde lokale samenwerking in Vlaanderen

In een volgende stap worden de geïnventariseerde initiatieven aan een grondige evaluatie onderworpen. Het uitgangspunt van de regioscreening is bottom-up te werken, vanuit de gemeenten zelf.

Minister Geert Bourgeois heeft daartoe aan de gouverneurs - als commissarissen van de Vlaamse Regering - de opdracht gegeven om bij de gemeenten van hun provincie een evaluatietraject op te starten. De gouverneurs volgen daarbij een eenvormig plan van aanpak, dat - indien gewenst - wat verfijnd kan worden. Het resultaat van deze oefening zal bestaan uit een aan de minister gericht rapport met aanbevelingen en conclusies tegen het einde van dit jaar.

Daarbij worden volgende aspecten onderzocht:

- Wat zijn de noden en behoeften van de gemeenten aan lokale samenwerking?
- Evaluatie van de samenwerkingsverbanden op niveau gemeente: welke uitdagingen ziet de gemeente voor zichzelf om de organisatie van haar lokale samenwerking te optimaliseren en er efficiëntiewinsten in te boeken?
- Evaluatie van het bestaande

samenwerkingslandschap: evalueren in welke mate de verwachtingen van de gemeenten momenteel worden ingevuld, op vlak van samenhang, overlappingen... Benoemen van acties op de verschillende bestuursniveaus om deze verwachtingen maximaal in te lossen.

De gouverneur brengt de gemeenten samen in "**regiotafels**". Een regiotafel is een groep van gemeenten die al een zekere traditie van samenwerken hebben. De clusteranalyse die uitgevoerd werd in de inventarisatiefase vormt de basis voor de indeling van de gemeenten in regiotafels.

De elementen en suggesties die uit de regiotafels komen, worden gebundeld in een **rapport** met conclusies en aanbevelingen. Dit rapport vormt de basis voor de laatste fase

van de regioselectie. Dan worden **actieplannen** geformuleerd die vervolgens hun concrete toepassing in de praktijk krijgen.

De primaire focus van de regioselectieoefening is het op zoek gaan naar gebiedsafbakening/ regio's waarbinnen eenzelfde cluster van gemeenten maximaal samenwerkt, in een relatief beperkte groep van aaneensluitende gemeenten, die voor de burger ook sociologisch herkenbaar is.

Het is een illusie te denken dat alle gemeenten in strakke gebiedsindelingen gaan opereren. Wel is het streefdoel hier zoveel mogelijk naartoe te werken, maar dit neemt niet weg dat hier soms wat kan afgeveken worden als dit wenselijk is. In tweede instantie zal de oefening ook leiden tot verbeteringen in efficiëntie van de bestaande lokale samenwerking.

Verdere planning

Eind 2013 wordt de evaluatiefase afgerond. Vervolgens wordt de laatste fase ingezet. Dit behelst het opmaken en uitvoeren van actieplannen.

Meer info is te vinden op de website van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur, www.binnenland.vlaanderen.be, bij de rubriek interne staatshervorming/regioselectie. Daar vindt u onder andere verslagen van de regiotafels, het analyserapport, de inventaris van samenwerkingsverbanden.

Evaluatiefase bij de gemeenten uit de provincie Antwerpen

(bijdrage door Penny De Beyle en Sofie Dekeersmaecker, ABB provinciale afdeling Antwerpen)

Aan de gemeentebesturen werd gevraagd om aan de hand van een vragenlijst een kritische zelfevaluatie te maken van hun bestaande samenwerkingsinitiatieven. De evaluaties dienden als input voor een debat waarop alle gemeentebesturen in de provincie Antwerpen werden uitgenodigd. De 5 debatten zijn inmiddels afgerond. De opkomst, de participatie aan en het niveau van de debatten waren zonder uitzondering hoog en bovendien erg representatief.

De debatten werden voldoende concreet gehouden door telkens een forum te geven aan een deelcluster van gemeenten die experimenteren met en/of werken aan een nieuwe ontwikkeling op het vlak van samenwerking (parallele trajecten). Verschillende deelclusters maakten dankbaar gebruik van deze mogelijkheid. Zij lichtten hun (nieuwe) samenwerking toe en gingen erover in debat.

Een syntheserapport wordt opgemaakt op basis van de gemeentelijke zelfevaluaties, de gedachtewisseling tijdens de debatten, de inzichten m.b.t. de parallele trajecten (stadsregio Turnhout, initiatief Lint (HEKLA), initiatief Heist o/d Berg en Vorselaar (Achtkant) en de specifieke casus Baarle-Hertog).

De gemeentebesturen van hun kant gingen in op de vraag om – al dan niet binnen de nieuwe gemeenteraadscommissie intergemeentelijke samenwerking – verder "reliëf" te brengen in de vele en vooral diverse vormen van intergemeentelijke samenwerking waarna de inventaris van samenwerkingsverbanden inhoudelijk zal worden verfijnd. Voorts beloofden ze werk te maken van een doorgedreven evaluatie van de verdere bestaansredenen, meerwaarde, nut... van de individuele samenwerkingsverbanden zelf.

Al is het nog veel te vroeg voor conclusies, toch enkele opvallende vaststellingen:

- De consensus over het nut en de meerwaarde van de regioscreening met het oog op efficiëntere en effectievere samenwerking als instrument van betere dienstverlening tegen een betere prijs;
- De grote bereidheid om open, creatief en vrij van taboes te denken en te spreken;
- De grote bereidheid om maximaal in te spelen op de opportuniteit van het moment door samenloop van regioscreening, hervorming justitie, politie én de implementatie van de brandweershervorming;
- Het pionierswerk van sommige deelclusters van gemeenten;
- De oproep aan "hogere" overheden om gezamenlijk te werken aan succes.

Evaluatiefase bij de gemeenten uit de provincie Limburg

(bijdrage van Erwin Das, ABB provinciale afdeling Limburg)

Complementair aan de regioscreening is de deputatie van de provincie Limburg in 2011 onder impuls van de gouverneur gestart met een studieopdracht. De provincie Limburg wenste - specifiek voor de lokale besturen en in participatie met hen - een diepgaander inzicht te krijgen in:

- Mogelijke samenwerkingen tussen gemeenten: wat zijn de mogelijkheden van samenwerkingsverbanden? Wat zijn de domeinen en thema's waarbinnen er samengewerkt kan worden? Welke vorm neemt deze samenwerking aan per thema? Wat zijn de randvoorwaarden?
- Welke rol en functie heeft de provincie eventueel hierin?

De studieopdracht, uitgevoerd door Ernst & Young in 2011-2012, leidde tot drie rapporten:

- Identificatierapport: redenen voor (verdere) samenwerking, prioritaire thema's voor samenwerking, ervaring met de provincie Limburg als ondersteuner
- Analyserapport: haalbaarheid en wenselijkheid samenwerking en ondersteuning voor de prioritaire thema's
- Rapport met mogelijk organisatiemodel voor de provincie Limburg om tegemoet te komen aan de behoeften inzake ondersteuning.

De studie resulteerde in een grondige kwalitatieve analyse van de gewenste vraag naar samenwerking van de Limburgse lokale besturen.

In een volgende fase zal deze vraag gekoppeld worden aan het bestaande samenwerkingsaanbod. Er zal nagegaan worden per beleidsthema of de bestaande structuren kunnen gebruikt worden voor de gewenste samenwerking, of de samenwerking verloopt met de juiste partners (organische clusters), of de doelstelling moet uitgebreid/gewijzigd worden, welke samenwerkingen kunnen wegvallen en of er eventuele nieuwe samenwerkingen gewenst zijn. Daarnaast zal ook de efficiënte en effectieve werking gekoppeld worden aan de hand van de kritische succes- en risicofactoren uit de studie.

Dit zal dan in het najaar 2013 verder verdiept worden via overlegmomenten met de lokale besturen om dan vervolgens in samenspraak met hen de bestaande samenwerking te optimaliseren. Samenwerkingsverbanden clusteren en structureren is immers een must voor een kwalitatief langetermijnverhaal.

Belangrijk is dat Limburg vooral gaat inzetten op de versterking van de bestaande samenwerkingsdynamieken om van daaruit vooruitgang te boeken in heel de provincie. Deze aanpak kan divers en kleinschalig zijn in aanvang maar heeft het voordeel dat zij meer actiegericht is en onmiddellijk resultaten oplevert. Daar waar aan schaalvoordelen en bestuurskracht gewonnen wordt, kan dan als voorbeeld en model dienen voor de nog onontgonnen regio's.

Evaluatiefase bij de gemeenten uit de provincie Oost-Vlaanderen

(bijdrage van Liesbeth De Clercq, ABB provinciale afdeling Oost-Vlaanderen)

Het startschot voor de evaluatiefase in Oost-Vlaanderen werd gegeven op 26 april 2013. Gouverneur Jan Briers ontving de gemeente- en OCMW-secretarissen voor een toelichting over de werkwijze en het verloop van de analysefase regioscreening. Het voorstel tot indeling in regiotafels werd voorgelegd en de aanwezigen kregen een vragenlijst mee ter voorbereiding van de regiotafels. Er werd afgesproken om te werken met 'trekkers' per cluster: één bestuur per cluster dat de gemeenten uit zijn cluster zou enthousiasmeren om aan de gesprekken deel te nemen.

In mei 2013 schreef de gouverneur alle colleges aan met een toelichting bij het verloop van de analysefase en de geplande activiteiten, het verzoek tot het invullen en bezorgen van de vragenlijst ter voorbereiding van de regiotafels, alsook tot het afvaardigen van een delegatie voor de regiotafel (1 delegatie voor gemeente en OCMW samen, max. 2 personen, politieke en ambtelijke vertegenwoordiging). De gemeente- en OCMW-secretarissen werden ook ingelicht over de stand van zaken.

De cluster 'Dender' beet de spits af: op 11 juni 2013 vond de eerste regiotafel 'Dender' in Dendermonde plaats. Er werd een plenaire werksessie gehouden rond de volgende thema's: het aanbod aan samenwerkingsverbanden versus de behoeften van de lokale besturen en de evaluatie van het 'landschap' aan samenwerkingsverbanden.

Daarna werkten de aanwezigen in 'breakout sessies' van drie groepen rond het thema " de relatie van de lokale besturen met de samenwerkingsverbanden". De bevindingen werden plenair teruggekoppeld en de regiotafel werd afgesloten met afspraken over het verdere verloop van het proces.

Als eerste grote vaststelling kan gesteld worden dat de gemeenten in deze regio niet altijd even sterk met elkaar verbonden zijn; in de regio 'Dender' kunnen twee deelregio's onderscheiden worden: de deelregio rond Aalst en de deelregio rond Dendermonde.

Op 18 juni 2013 vond in Oudenaarde de regiotafel 'Vlaamse Ardennen' plaats. Hier was de eerste grote vaststelling dat de gemeenten van deze regio reeds op vele vlakken onderling samenwerken met elkaar en de samenwerking graag nog verder wensen uit te breiden en te versterken, er heerst een vrij sterk 'regiogevoel'.

In het najaar van 2013 staan de volgende drie regiotafels op de agenda: 'Meetjesland' op 17 september in Aalter, 'Waasland' op 24 september en 'Leie Kanaal Gent-Terneuzen' op 1 oktober in Gent. Na afloop van de vijf regiotafels worden de eerste bevindingen en conclusies gebundeld in een synthesesnota en volgt een terugkoppeling naar de lokale besturen met het oog op een plan van aanpak voor de toekomst.

Evaluatiefase bij de gemeenten uit de provincie Vlaams Brabant

(bijdrage van Kristel Adriaenssen, ABB provinciale afdeling Vlaams-Brabant)

In Vlaams-Brabant vonden onder coördinatie van gouverneur Lodewijk De Witte drie verkennende vergaderingen plaats in de loop van de maand juni met gemiddeld 11 tot 14 deelnemende gemeenten. De gemeenten worden tijdens deze verkennende vergaderingen in de mate van het mogelijke zowel politiek als ambtelijk vertegenwoordigd. Het doel van deze vergaderingen bestaat erin om de behoeften en verwachtingen tot samenwerking te detecteren. Ter voorbereiding van de vergaderingen vullen de gemeenten een vragenlijst in.

Gemiddeld zijn er in Vlaams-Brabant 49 samenwerkingsverbanden per gemeente maar slechts een 15-tal wordt beschouwd als van groot belang voor beleidsvoorbereidende en –uitvoerende samenwerking tussen lokale besturen. De debatten focussen bijgevolg op deze samenwerkingsverbanden die relevant zijn zowel op beleidsvoorbereidend als beleidsuitvoerend vlak en een duidelijke impact hebben op de dagdagelijkse werking van de gemeenten.

Uit deze eerste verkenningronde blijkt dat verschillende gemeenten vragende partij zijn om de overlappingsen tussen enkele samenwerkingsverbanden weg te werken of in bepaalde beleidsdomeinen zoals toerisme en vrije tijd tot meer clustering te komen. Ook wordt regelmatig gepleit voor een kosten-baten analyse van de SWV's met het oog op efficiëntie. Ook het kerntakendebat werd al enkele keren aangehaald in de moeilijke financiële context. Tijdens de vergaderingen kwam herhaaldelijk naar voor dat er behoefte bestaat aan meer beheersmatige samenwerking (delen van expertise, kennis, personeel...). Op dit vlak verwacht men ondersteuning van de Vlaamse en federale overheid.

In de loop van september hebben drie nieuwe verkennende vergaderingen plaats met andere groepen van gemeenten. Een tweede overlegronde wordt voorbereid voor de gemeenten die tijdens de eerste verkennende vergaderingen pleiten voor meer intense samenwerking.

Evaluatiefase bij de gemeenten uit de provincie West-Vlaanderen

(Bijdrage door Thomas Van Langenhove, ABB provinciale afdeling West-Vlaanderen)

Op 23 april werd de reflectieronde van de evaluatiefase regioscreening opgestart. De burgemeesters en de secretarissen werden uitgenodigd. Van 62 van de 64 West-Vlaamse gemeenten waren afgevaardigden aanwezig. Er was een informatieronde door de gouverneur, waarbij de regioscreening gekaderd werd en de evaluatiefase werd toegelicht. Nadien volgde een reflectieronde, simultaan voor 5 regiotafels. Er werd gediscussieerd over de meerwaarde en het nut van de bestaande samenwerkingsverbanden en over de noden aan bijkomende intergemeentelijke samenwerking. Elke regiotafel kende duidelijk haar eigen dynamiek en gaf haar eigen invulling. De verschillende verslagen mondden uit in een syntheseverslag.

In juni werd vervolgens een online enquête verspreid onder de West-Vlaamse lokale besturen. Deze enquête, met een gesloten vragenlijst, is de voorbereiding van een verdiepend debat over de uitdagingen aan de gemeentelijke organisatie en de evaluatie van het samenwerkingslandschap. De resultaten van de enquête werden verwerkt en zijn bedoeld als insteek voor de geplande debatten, telkens bij het burgemeestersoverleg van de vijf afgebakende regio's in september en oktober. Met de vijf voorzitters is er telkens voorafgaandelijk een voorbereidend gesprek.

Gezien West-Vlaanderen een vrij specifieke situatie kent, door haar lange traditie van regionale samenwerking en met drie bestuurlijke proeftuinprojecten, werd geopteerd om deze proeftuinregio's Westhoek (arrondissement Diksmuide, Ieper en Veurne), Midwest (arrondissement Roeselare en Tielt) en Leiedal (arrondissement Kortrijk en de gemeente Wervik) specifiek te benaderen. In juli en augustus werden er gesprekken gevoerd met de coördinatoren van de West-Vlaamse proeftuinprojecten. Een stand van zaken van deze proeftuinprojecten, met aanduiding van de knelpunten inzake intergemeentelijke samenwerking, wordt uitgewerkt. Dit wordt mee verwerkt in het eindrapport, dat tegen het jaareinde wordt gefinaliseerd.

Digitale rapportering Beleids- en Beheerscyclus

De invoering van de beleids- en beheerscyclus (BBC) betekent een grondige verandering in de wijze waarop de lokale besturen (en hun verzelfstandigde entiteiten) rapporteren over hun beleid en hun financiën. Daarbij denken we in de eerste plaats aan de rapportering aan de raadsleden, die het beleid moeten bepalen en evalueren. Daarnaast moeten de lokale besturen ook rapporteren aan de Vlaamse overheid. Die tweede rapportering gebeurt volledig digitaal. Bij ministerieel besluit van 9 juli 2013 werden de nadere regels hiervoor bepaald.

Waarom deze rapportering?

De digitale rapportering moet tegevoel komen aan de informatiebehoefte van de **Vlaamse overheid** wat betreft de lokale besturen. Ze vervangt meteen ook andere rapporteringsverplichtingen, doordat de aanvraag en de verantwoording van de subsidies die onder het toepassingsgebied van het planlastende decreet vallen, via die digitale rapportering zullen verlopen.

Daarbij komt echter ook nog het **Europese perspectief**, dat steeds belangrijker wordt. Vlaanderen is er voor verantwoordelijk dat het Instituut voor de Nationale Rekeningen aan de Europese instanties kan rapporteren over de financiën van de lokale besturen. De gewijzigde Europese regelgeving heeft het toezicht op het nakomen van die verplichtingen aanzienlijk verstrengd. Zowel aan de tijdigheid als aan de accuraatheid van de aangeleverde gegevens wordt daarbij steeds meer belang gehecht. De digitale rapportering moet Vlaanderen in staat stellen om deze internationale verplichtingen na te komen.

Dat is ook voor de **lokale besturen** zelf niet zonder belang. Het begrotingsresultaat en de schuld van de lokale

besturen wordt immers meegeteld in de cijfers voor de lidstaat België in haar geheel. In de pers is er recent heel wat aandacht besteed aan het saldo van de lokale besturen. Daarbij werd er met de meest uiteenlopende cijfers gegoocheld. De digitale rapportering moet ervoor zorgen dat er sneller een betrouwbaar beeld kan gevormd worden van de feitelijke toestand, zodat nodeloze discussies kunnen vermeden worden. Ook de lokale besturen zelf hebben geen baat bij onduidelijkheid over die cijfers. In Europees perspectief dreigt dat immers al snel uit te draaien op een discussie over compensaties en sancties.

Wie rapporteert?

De verplichting om digitaal te rapporteren geldt voor **alle besturen die de BBC toepassen: de gemeente- en provinciebesturen**, de OCMW's, de autonome gemeente- en provinciebedrijven en de OCMW-verenigingen van publiek recht, met uitzondering van de ziekenhuizen.

Dat betekent niet dat de Vlaamse overheid geen informatie nodig heeft van de andere lokale entiteiten, maar om die informatie in te za-

melen kan niet op dezelfde manier te werk gegaan worden. De digitale rapportering waar we het hier over hebben, is immers onlosmakelijk verbonden aan de BBC-boekhouding en wordt rechtstreeks aangemaakt vanuit de registraties.

Wat wordt gerapporteerd?

De besturen moeten rapporteren over hun **meerjarenplannen** (en aanpassingen daarvan), **hun budgetten en hun jaarrekeningen**. Dat gebeurt voor elk beleidsrapport afzonderlijk. Over een meerjarenplan en een budget kan dus wel op hetzelfde moment worden gerapporteerd, maar het zullen dan wel altijd twee aanleveringen zijn.

Daarnaast moeten de besturen ook per kwartaal rapporteren over de verrichte transacties.

De technische specificaties van de digitale rapportering zijn terug te vinden op de website van *het Agentschap voor Binnenlands Bestuur**. De software die gebruikt wordt voor de boekhouding, zou de besturen in staat moeten stellen om de twee bestanden vlot aan te maken die voor elke aanlevering moeten worden bezorgd.

De rapportering wordt telkens aangemaakt op basis van de registraties in de boekhouding volgens de BBC-regels. Ze omvat zowel de budgettaire transacties als die van de algemene boekhouding. Het gaat dus meer dan om louter financiële informatie: ook de acties, actieplannen en doelstellingen, met de bijhorende indicatoren, maken bijvoorbeeld een onderdeel uit van de rapportering.

Niet elke registratie wordt afzonderlijk gerapporteerd. De informatie van de registraties wordt geconsolideerd op zeven dimensies.

Alle transacties waarvoor die zeven dimensies identiek zijn, worden als één bedrag gerapporteerd.

Zo zal het bedrag van één factuur niet afzonderlijk kunnen worden afgelezen in de rapportering, tenzij het toevallig de enige factuur zou zijn met die combinatie van die zeven dimensies. Zodra er een tweede factuur is met die combinatie, zullen de bedragen van beide facturen immers worden samengeteld. Uiteraard gebeurt die consolidatie per aanlevering (en dus niet over meerdere beleidsrapporten heen).

Wanneer wordt gerapporteerd?

De digitale rapportering is gekoppeld aan de beleidsrapporten. Die beleidsrapporten moeten ook in het kader van het bestuurlijk toezicht worden bezorgd aan de provinciegouverneur, als commissaris van de Vlaamse Regering, samen met de raadsbeslissing tot goedkeuring van dat beleidsrapport. Die verplichting bestaat al lang en verdwijnt dus niet. De decreten koppelen de digitale rapportering aan die klassieke rap-

portering voor het bestuurlijk toezicht. Onmiddellijk na de verzending in het kader van het bestuurlijk toezicht van het meerjarenplan, het budget of de jaarrekening moet de digitale rapportering gebeuren.

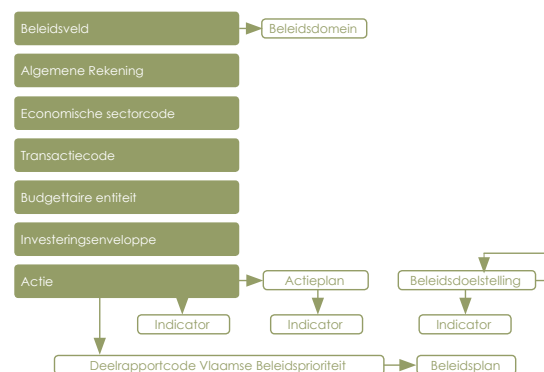
Daarbij hebben de decreten ook een sanctie ingevoerd, door te bepalen dat de beleidsrapporten niet uitvoerbaar zijn zolang de digitale rapportering niet gebeurd is. Dat is een belangrijke afwijking op het principe van de onmiddellijke uitvoerbaarheid van de besluiten die onderworpen zijn aan het algemeen toezicht. Met het oog op de rechtzekerheid hebben de besturen er dus alle belang bij om die verplichting niet uit het oog te verliezen.

Voor de kwartaalrapportering bepalen de decreten dat die moet gebeuren voor het einde van de maand die volgt op dat kwartaal. Die kwartaalrapportering gebeurt enkel digitaal en is dus niet gekoppeld aan een andere rapportering naar de toezichthoudende overheid.

Hoe wordt er gerapporteerd?

De rapportering gebeurt concreet door de aanlevering van twee bestanden. Beide bestanden moeten voldoen aan bepaalde technische voorwaarden om te worden aanvaard. De lokaal gebruikte software moet die bestanden vlot kunnen aanmaken.

Voor de aanlevering moeten de besturen het digitaal loket van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur gebruiken (mijn-binnenland.vlaanderen.be). Voor de OCMW's en de verzelfstandigde entiteiten is dat loket voorlopig nog niet beschikbaar. Zij bezorgen hun aanle-



De datastructuur met de zeven dimensies

veringen in afwachting via mail aan bbcgo@vlaanderen.be. Binnenkort zal daarnaast ook de mogelijkheid geboden worden om rechtstreeks vanuit de lokale software te rapporteren, als die software aan bepaalde voorwaarden voldoet. Daarmee zal de bijkomende inspanning die de digitale rapportering vraagt tot een minimum beperkt worden.

Conclusie

De digitale rapportering over de BBC-beleidsrapporten zorgt voor een vlotte informatiedoorstroming van de lokale besturen naar de Vlaamse overheid. Dat is essentieel voor de Vlaamse verplichtingen in Europees verband, maar ook van groot belang voor de besturen zelf, omdat het garandeert dat er accurate informatie beschikbaar is over de lokale sector. Daarnaast zal de Vlaamse overheid de zo verzamelde informatie ook ter beschikking stellen van alle geïnteresseerden. De lokale besturen die dat wensen zullen die data dus ook kunnen gebruiken om zichzelf te vergelijken met andere besturen.

* <http://binnenland.vlaanderen.be/beleids-en-beheerscyclus/digitale-rapportering>

De nieuwe GAS-wet van 24 juni 2013

Op 30 mei 2013 keurde de plenaire Kamer van volksvertegenwoordigers het wetsontwerp betreffende de gemeentelijke administratieve sancties goed. Deze nieuwe GAS-wet heeft voor heel wat deining gezorgd zowel binnen de politiek als (voornamelijk) vanuit de hoek van het jeugdwerk en de jeugdorganisaties. Een nuchter overzicht met nadruk op wat nieuw is.

Situering

De nieuwe GAS-wet bestaat uit 52 artikelen en vervangt de regeling van de gemeentelijke administratieve sancties zoals die ingeschreven was in de Nieuwe Gemeentewet (NGW) (artikel 119bis ev.).

De wet is gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 1 juli 2013 en treedt in werking op 1 januari 2014. De meest besproken zaken betreffen de verhoging van de geldboetes* en de verlaging van de leeftijd waarop de wet van toepassing wordt op jongeren van 16 jaar tot 14 jaar.

De GAS-wet, waarvan hierna de hoofdlijnen besproken worden, staat bol van de procedures. Deze komen hierna slechts aan bod in zover ze van belang zijn voor een goed begrip van de nieuwe wet.

GAS-reglementen

Het uitgangspunt blijft ongewijzigd: de gemeenteraad kan straffen of administratieve sancties bepalen voor de inbreuken op zijn reglementen, tenzij voor dezelfde inbreuken reeds straffen of administratieve sancties worden bepaald door of krachtens een wet of decreet (arti-

kel 2, §1). De gemeenteraden blijven dus zelf bepalen of ze GAS invoeren of niet.

“De gemeenteraden blijven zelf bepalen of ze gemeentelijke administratieve sancties invoeren of niet. Nieuw is dat de gemeenteraden meer mogelijkheden krijgen om samen te werken.”

Nieuw is dat de gemeenteraden meer mogelijkheden krijgen om samen te werken. De gemeenteraden kunnen aldus, binnen een meerge-meentzone, eenzelfde politiereglement aannemen (artikel 2, §2). Dit kan nog uitgebreid worden tot de gemeenteraden van alle zones binnen een gerechtelijk arrondissement (artikel 2, §3). Dat kan in elk geval bijdragen tot een grotere uniformiteit van de strafbare inbreuken en administratieve sancties.

Verder werden ook de zogenaamde gemengde inbreuken weerhouden (bv. opzettelijke slagen en verwondingen, nachtlawaai, graffiti, enz.). Nieuw hierbij is het inschrijven van parkeerovertredingen als gemengde inbreuk (artikel 3). Deze strafrechtelijke inbreuken kunnen dus ook bestraft worden met een administra-

tieve geldboete.

De voorziene geldboeten kunnen, zoals reeds aangestipt, maximaal 350 euro bedragen (maximaal 175 voor minderjarigen). Waar geldboeten voorzien worden voor minderjarigen moet de gemeenteraad zijn reglement vooraf voor advies voorleggen aan de gemeentelijke jeugdraad. Ook is de gemeenteraad verplicht om alle in de gemeente wonende minderjarigen en hun ouders en/of voogden erover te informeren welke overtredingen, begaan door minderjarigen, strafbaar zijn met administratieve sancties.

Nieuw is ook dat de gemeenteraad, in zijn reglementen, in plaats van een geldboete nu ook alternatieve sancties kan voorzien (artikel 4, §2) zijnde de gemeenschapsdienst en de bemiddeling (niet mogelijk voor parkeerovertredingen, waar alleen een geldboete mogelijk is).

Sanctionerend ambtenaar

Nieuw is dat de sanctionerend ambtenaar door meerdere gemeenten kan worden aangewezen. Dit was binnen de vorige wetgeving namelijk problematisch.

* De geldboetes verhogen van maximum 250 euro naar maximum 350 euro met een maximum van 175 euro voor minderjarigen.

Alternatieve sancties

Voor meerderjarigen worden twee soorten alternatieve sancties voorzien: de gemeenschapsdienst en de bemiddeling.

Een voorwaarde om deze sancties te kunnen toepassen is dat het gemeentelijk reglement erin voorziet. Om deze sancties te kunnen toepassen (in plaats van een geldboete) moet de sanctionerend ambtenaar deze sanctie aangewezen achten en moet de overtreder ermee akkoord zijn (artikel 9 en 12).

De gemeenschapsdienst (max 30 uren) moet uitgevoerd worden binnen zes maanden vanaf de kennisgeving van de beslissing van de sanctionerend ambtenaar. Deze dienst bestaat uit een opleiding of een prestatie.

Wat de lokale bemiddeling betreft moet er bovendien ook een slachtoffer geïdentificeerd zijn, die dan onderhandelt met de overtreder over de schadevergoeding. De bemiddeling wordt gevoerd door een bemiddelaar (die kan niet de sanctionerend ambtenaar zijn) (artikel 6, §3).

Eens de gemeenschapsdienst uitgevoerd of het welslagen van de bemiddeling vastgesteld, kan de sanctionerend ambtenaar geen geldboete meer opleggen (artikel 11 en 13). Dit kan hij wel als de gemeenschapsdienst niet uitgevoerd of geweigerd werd (artikel 11). Bij falen van de bemiddeling kan de sanctionerend ambtenaar een geldboete opleggen of een gemeenschapsdienst voorstellen (artikel 13).

Bijzondere regelingen voor minderjarigen vanaf 14 jaar

Wordt een minderjarige verdacht van een overtreding die bestraft wordt met een administratieve geldboete en is de procedure in gang gezet dan brengt de overheid, bevoegd voor het opleggen van de sanctie, de stafhouder van de orde van advocaten hiervan op de hoogte met het oog op bijstand van de minderjarige door een advocaat. Deze kan ook aanwezig zijn tijdens de bemiddelingsprocedure (artikel 16).

“Voorziet de gemeenteraad in zijn reglement een administratieve geldboete voor minderjarigen, dan moet hij eveneens een procedure van bemiddeling voorzien en er de nadere regels van bepalen.”

Vóór ieder aanbod tot bemiddeling, gemeenschapsdienst of administratieve geldboete kan een procedure van “ouderlijke betrokkenheid” worden voorzien. Dit houdt in dat de sanctionerend ambtenaar de ouders of voogd van de minderjarige informeert over de vastgestelde feiten en hen vraagt hun opmerkingen hierover mee te delen alsook de eventueel te nemen opvoedkundige maatregelen. Indien deze laatste maatregelen de goedkeuring wegdragen van de sanctionerend ambtenaar kan hij ofwel de zaak sluiten ofwel de procedure opstarten.

Voorziet de gemeenteraad in zijn reglement een administratieve geldboete voor minderjarigen, dan moet hij eveneens een procedure van bemiddeling voorzien en er de nadere

regels van bepalen.

De sanctionerend ambtenaar is daarbij dan verplicht een aanbod van bemiddeling voor te stellen aan de minderjarige.

Het welslagen van de bemiddeling sluit uit dat er nog een administratieve geldboete wordt opgelegd. Bij weigering van de bemiddeling of bij het falen ervan kan de sanctionerend ambtenaar een administratieve geldboete opleggen of een gemeenschapsdienst voorstellen (artikel 18). Deze gemeenschapsdienst mag maximaal 15 u bedragen en moet eveneens als bij meerderjarigen binnen 6 maanden worden uitgevoerd. Bij niet-uitvoering van de gemeenschapsdienst of weigering ervan kan de sanctionerend ambtenaar een administratieve geldboete opleggen (artikel 19).

Procedure

Vaststelling inbreuken

Naast de politie, de door de gemeenteraad aangewezen gemeenteambtenaren en de personeelsleden van openbare vervoersmaatschappijen, die reeds bevoegd zijn vaststellingen te doen, worden een aantal nieuwe categorieën toegevoegd die bevoegd worden inbreuken vast te stellen: de bijzondere veldwachter, de provinciale of gewestelijke ambtenaren, de personeelsleden van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en AGB's (artikel 20 en 21).

Voor deze nieuwe categorieën (behalve de bijzondere veldwachter) die door de gemeenteraad worden aangewezen binnen het raam van hun bevoegdheden, moet de raad in het aanstellingsbesluit ook limita-



tief de artikelen opsommen uit de gemeentelijke politiereglementen waarvoor deze personen bevoegd zijn om vaststellingen te doen.

Nieuw is ook dat de aangewezen gemeenteambtenaren ingeval van een meergemeentezone, vaststellingen kunnen doen op het grondgebied van alle gemeenten van de zone en zelfs op het grondgebied van gemeenten van andere zones op voorwaarde dat daarover een overeenkomst werd gesloten.

Personeelsleden van bewakingsondernemingen kunnen, zoals nu reeds het geval is, alleen melding maken bij de politie van inbreuken die enkel bestraft kunnen worden met een administratieve sanctie. Nieuw is ook dat parkeerovertradingen enkel

vastgesteld kunnen worden door de politie en de gemeenteambtenaren.

Verdere administratieve procedure

Artikel 22 bevat de verdere administratieve procedure bij gewone inbreuken (proces-verbaal naar de sanctionerend ambtenaar), gemengde inbreuken (PV naar de procureur des Konings en de sanctionerend ambtenaar), en parkeerinbreuken (PV naar de sanctionerend ambtenaar en de procureur des Konings volgens een af te sluiten protocolakkoord).

Met betrekking tot gemengde inbreuken kan een protocolakkoord worden afgesloten tussen het college van burgemeester en schepenen

en de procureur (gemeenteraad bekrachtigt), voor parkeerinbreuken moet dergelijk akkoord worden afgesloten. Het protocolakkoord moet ook bekendgemaakt worden, bijvoorbeeld op de website van de gemeente.

Het protocolakkoord regelt de verdere procedure met betrekking tot gemengde inbreuken tussen de sanctionerend ambtenaar en de procureur des Konings.

Procedure voor de sanctionerend ambtenaar

Nu wordt nieuw bepaald dat de sanctionerend ambtenaar toegang heeft tot het Rijksregister en de DIV als hij een machtiging hiertoe heeft

gekregen van de bevoegde instanties. Daarnaast wordt voorzien dat de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten voor haar leden een algemene machtiging kan vragen.

De sanctionerend ambtenaar moet (nog steeds) beslissen en van zijn beslissing kennis geven binnen een termijn van 6 maanden (nieuw: 15 dagen voor parkeerovertradingen – artikel 29).

Anders dan voorzien in de Nieuwe Gemeentewet waarin deze termijn startte op de dag van de ontvangst van het proces-verbaal, start hij nu vanaf de dag van de vaststelling van de feiten (artikel 26). Voor parkeerovertradingen start de termijn wel vanaf de ontvangst van de vaststelling der feiten (artikel 29). De termijn bedraagt 12 maanden wanneer er een gemeenschapsdienst of bemiddeling tussenkomt (artikel 26).

Beroep

Beroep is nog altijd mogelijk bij de politierechtbank, voor minderjarigen is dat de jeugdrechtbank (artikel 31). De sanctionerend ambtenaar kan de gemeente vertegenwoordigen voor de rechtbank.

Register gemeentelijke administratieve sancties

Nieuw is ook het artikel 44 dat de gemeenten ertoe verplicht één bestand bij te houden van alle personen die het voorwerp hebben uitgemaakt van een administratieve geldboete of een alternatieve maatregel. Dit bestand is bedoeld om het beheer te verzekeren van de administratieve sancties en de alternatieve maatregelen.

Meerdere gemeenten kunnen hierbij beslissen om samen één register bij te houden. Dan moeten ze wel de verantwoordelijke voor de verwerking bepalen.

Het register bevat:

- een reeks persoonsgegevens: namen, geboortedata, woonplaats, namen van de ouders (bij minderjarigen)
- informatiegegevens: de aard van de gepleegde feiten, de sancties die werden opgelegd, de informatie van de procureur des Konings (bij gemengde inbreuken) en de sancties waartegen geen beroep meer kan ingesteld worden.

De sanctionerend ambtenaar heeft toegang tot al deze gegevens.

Aanvullend

De nieuwe GAS-wet handelt dus voornamelijk over de administratieve geldboete en zijn alternatieve sancties en volstaat ermee, in artikel 45, de 4 andere nog bestaande administratieve sancties te vermelden: de schorsing en intrekking van de vergunning en de tijdelijke of definitieve sluiting van een inrichting.

Deze sancties kunnen, zoals voorheen, enkel opgelegd worden door het schepencollege.

Tot slot wordt door de GAS-wet naar aanleiding van de problemen in enkele recreatiedomeinen de nieuwe figuur ingevoerd van het "tijdelijk plaatsverbod" via de invoeging in de Nieuwe Gemeentewet van een artikel 134sexies (bestuurlijke politie-maatregel).

De burgemeester kan, ingeval van verstoring van de openbare orde veroorzaakt door individuele of col-

lectieve gedragingen, of ingeval van herhaaldelijke inbreuken op de gemeentereglementen die een verstoring van de openbare orde of een overlast meebrengen, een tijdelijk plaatsverbod (1 maand, tweemaal hernieuwbaar) opleggen aan de dader(s) van deze gedragingen.

Dergelijke beslissing, te nemen met of zonder verwittiging (dit laatste enkel met het oog op de ordehandhaving) moet gemotiveerd zijn en bevestigd worden door het schepencollege na horen van de dader(s) of hun raadsman. De niet-naleving van het tijdelijk plaatsverbod kan gesanctioneerd worden met een administratieve geldboete.

Artikel 52 van de GAS-wet bouwt zijn evaluatie zelf in door de Minister van Binnenlandse Zaken ertoe te houden een tweejaarlijks verslag uit te brengen bij het parlement over de toepassing van de wet (minimum: overzicht van het aantal administratieve geldboetes, voor welke categorieën van inbreuken en de eventuele procedurele moeilijkheden waartoe de toepassing van de wet aanleiding zou hebben gegeven).

Wijzigingen van erkenningen van erkende parochies juridisch verankerd

Een vorige BinnenBand besprak de recente wijziging van het eredienstendecreet. De wijziging van die regelgeving kaderde onder meer in de brief die minister Bourgeois in het najaar van 2011 naar alle gemeentebesturen en besturen van de eredienst verstuurde om aandacht te vragen voor de toekomst van de Vlaamse parochiekerken.

Een van de regelgevende initiatieven die hiervoor als instrument worden aangereikt is het juridisch verankeren van procedures tot wijziging van erkenningen van erkende parochies. Die wijzigingen waren voorheen ook mogelijk, maar het ontbreken van een regelgevend kader gaf aanleiding tot veel onduidelijkheid.

Procedures juridisch verankerd

Het eredienstendecreet van 7 mei 2004 werd gewijzigd bij decreet van 6 juli 2012.

Er werd een nieuwe afdeling opgenomen voor de wijziging van erkenningen, waarbij de rechtsgevolgen in een solide juridische basis werden vastgelegd.

Concreet gaat het om de wijzigingen van de gebiedsomschrijvingen van erkende parochies – de zogenaamde kerkfabrieken, de samenvoeging van die parochies en de opheffing van de erkenning van annexekerken en kapelanjien.

De nadere procedureregels werden bij besluit van 21 december 2012 toegevoegd aan het erkenningsbesluit van 30 september 2005, dat aanvankelijk enkel betrekking had op de erkenning van nieuwe kerk- en geloofsgemeenschappen.

Hoewel de nieuwe regelgeving in hoofdzaak een antwoord wil bieden op de problematiek rond sommige parochiekerken heeft de decreetgever ervoor geopteerd om die regelgeving ook toepasbaar te maken op de erkende kerk- en geloofsgemeenschappen van de andere erkende erediensten.

Ook die besturen van de eredienst kunnen dus gebruik maken van de procedures tot wijziging van hun erkenning, als zij dit wensen. Hierna zullen we ons echter beperken tot de verwijzing naar de rooms-katholieke parochies en kerkfabrieken, als voornaamste doelpubliek voor die nieuwe procedures.

Wijzigingen gebiedsomschrijvingen

Parochies zijn vaak gemeentegrens overschrijdend. Dit betekent onder andere dat minstens twee gemeenten moeten bijdragen in de kosten

van de overeenstemmende kerkfabriek. Zulke situaties kunnen (administratief) vereenvoudigd worden door de gebiedsomschrijving van parochies te wijzigen en te laten samenvallen met de gemeentegrenzen.

Het erkenningsbesluit legt het initiatief voor de wijzigingen van gebiedsomschrijvingen bij het erkend representatief orgaan van de eredienst. In het geval van de rooms-katholieke eredienst is dit het bisdom. Het bisdom moet een gemotiveerde aanvraag indienen bij de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering wint vervolgens eerst advies in bij de betrokken gemeenteraden, alvorens een beslissing te nemen. De adviestermijn bedraagt daarbij vier maanden.

De wijziging van de gebiedsomschrijving van een erkende parochie kan door de Vlaamse Regering niet worden erkend zonder dat de bisschoppelijke overheid eerst over die wijziging heeft beslist. Die beslissing, die dus vooraf genomen wordt, moet



dan ook aan het aanvraagdossier worden toegevoegd.

Het is van belang dat alle gemeenten gekend zijn die tot het werkingsgebied van de betreffende kerkfabriek behoren en dus bijdragen in de tekorten. Het bisdom moet daarom in het aanvraagdossier een lijst van die gemeenten bijvoegen. Daarnaast moet ook de eventuele verdeelsleutel worden meegedeeld, voor het geval die aangepast zou moeten worden.

Samenvoegen van parochies

De wijziging van de erkenning van parochies kan de bestuurskracht van kerkfabrieken verhogen. De samenvoeging van erkende parochies is een volgende mogelijkheid tot wijziging van hun erkenning. Door het samenvoegen van erkende parochies of kerkfabrieken kan een minder goed functionerend bestuur bijvoorbeeld worden toegevoegd aan een ander bestuur, dat dan haar taken overneemt. Dit komt het beheer van het kerkelijk patrimonium ten goede.

Het samenvoegen van erkende parochies kan ook een oplossing bieden voor kerkgebouwen die nog nauwelijks worden gebruikt of zelfs leeg staan. Het betreffende kerkgebouw kan worden herbestemd, nadat de erkenning van de parochie in kwestie werd opgeheven en de samenvoeging ervan met een andere erkende parochie werd erkend.

De aanvraagprocedure is gelijkaardig aan de procedure voor het wijzigen van gebiedsomschrijvingen. Ook hier legt het erkenningsbesluit het ini-

tiatief voor de aanvraag tot erkenning van de samenvoeging van erkende parochies bij het bisdom. Het bisdom moet die aanvraag gemotiveerd indienen bij de Vlaamse Regering, die vervolgens het advies van de betrokken gemeenteraden opvraagt. De adviestermijn bedraagt vier maanden.

Ook bij aanvragen tot erkenning van de samenvoeging van erkende parochies moeten alle betrokken gemeenten gekend zijn en moet de eventuele verdeelsleutel worden opgegeven. De initiële beslissing van de bisschoppelijke overheid om de parochies samen te voegen moet om de al vermelde redenen aan het dossier worden toegevoegd.

Het erediensdecreet bepaalt dat alle roerende en onroerende goederen na de erkenning van de samenvoeging worden overgedragen aan de te behouden kerkfabriek. Het aanvraagdossier moet daarom nog een geactualiseerde inventaris van de goederen en de staat van het vermogen van de samen te voegen kerkfabrieken bevatten, op basis van de laatste jaarrekening en eventueel aangevuld met mogelijke, latere wijzigingen.

De erkenning van de samenvoeging van twee of meer erkende parochies maakt een einde aan het bestaan van de samengevoegde kerkfabrieken, met uitzondering van de kerkfabriek die door het representatief orgaan wordt aangeduid als de te behouden kerkfabriek. De bevoegdheden van de bestuursorganen van de samen te voegen kerkfabrieken worden, de te behouden kerkfabriek uitgezonderd, echter al beperkt tot de handelingen die voortvloeien uit het dagelijkse beheer vanaf de datum van de ken-

nisgeving door het bisdom van de beslissing tot samenvoeging van de overeenstemmende parochies.

Het mandaat van de leden van de kerkraden van alle samengevoegde kerkfabrieken, en dus ook de te behouden kerkfabriek, wordt van rechtswege beëindigd eens de samenvoeging van de erkende parochies door de Vlaamse Regering is erkend.

De samenvoeging heeft echter geen invloed op de samenstelling van het eventuele centraal kerkbestuur waar de samengevoegde kerkfabrieken deel van uitmaken, tot de eerstvolgende verkiezing van dat centraal kerkbestuur.

Na de samenvoeging worden de leden van de kerkraad van de te behouden kerkfabriek de eerste keer aangesteld door het bisdom, op voorstel van de door het bisdom aangestelde verantwoordelijke van de nieuwe parochie. De Vlaamse Regering bepaalt bij de erkenning van de samenvoeging wanneer de eerste gedeeltelijke vernieuwing van de kerkraad plaatsvindt.

Opheffing erkenning annexe-kerken en kapelanijen

Het keizerlijk decreet van 30 september 1807 tot verhoging van het aantal hulpparochies, kapelanijen en bijkerken voorzag de mogelijkheid om binnen eenzelfde parochie extra gebouwen bestemd voor de eredienst te laten erkennen bij koninklijk besluit.

De mogelijkheid tot het in gebruik nemen van bijkomende gebouwen bestemd voor de eredienst bestaat ook vandaag, maar hiervoor is niet langer een erkenningsbesluit noodzake-

lijk. Dergelijke beslissingen zijn onderhevig aan het algemeen toezicht. Om de erkenning van annexe-kerken en kapelanijen te kunnen opheffen en het gebouw te kunnen herbestemmen of te verkopen, is echter wel een beslissing van de Vlaamse Regering noodzakelijk.

Die gebouwen hebben namelijk hun bestemming verkregen bij koninklijk besluit. Daartoe moet een aanvraag worden ingediend, waarbij het initiatief opnieuw bij het bisdom ligt. Alle gemeenten die bijdragen in de tekorten van de kerkfabriek waaronder de annexe-kerk of kapelanij ressorteert moeten redelijkerwijs gekend zijn, zodat de Vlaamse Regering het advies kan inwinnen bij de betrokken gemeenteraden. De gemeenteraden beschikken over een adviestermijn van vier maanden.

Lokaal bestuur in Finland

In 2011 werd in BinnenBand de hervorming van het lokaal bestuur in Denemarken toegelicht. In deze BinnenBand stellen we het lokaal bestuur in een tweede Scandinavisch land voor: Finland. Net zoals in Denemarken hebben Finse lokale besturen uitgebreide bevoegdheidspakketten (sociale- en gezondheidsdiensten en onderwijs) en wordt sinds 2007 ingezet op een herstructurering door fusies. Finland is traditioneel een sterk gedecentraliseerd land. Bij gebrek aan nauwkeurige Nederlandstalige equivalenten voor de Finse bestuurlijke terminologie, gebruiken we ook de Engelstalige termen die in de geraadpleegde artikels en rapporten en literatuur gehanteerd werden.

Algemeen

Tot 1809 maakte Finland deel uit van Zweden. Hoewel het land toen werd ingelijfd bij Rusland, functioneerde het tot zijn onafhankelijkheid in 1917 als onafhankelijk groothertogdom binnen het Russische rijk. In 2013 telt Finland ruim 5,4 miljoen inwoners en twee officiële talen (Fins en Zweeds). Ruim 70% van de bevolking leeft in verstedelijkte gebieden. Aan het hoofd van de parlementaire republiek staat de president, die via directe verkiezingen voor een termijn van 6 jaar wordt verkozen. De 200 parlementsleden worden voor een termijn van 4 jaar verkozen. Finland kent een éénkamerstelsel.

Nationaal overheidsbeleid uitgevoerd op centraal, regionaal en lokaal niveau (top down)

Op centraal niveau: ministeries, agentschappen en raden

De 12 Finse nationale ministeries zijn relatief klein van omvang met gemiddeld 200-400 ambtenaren en concentreren zich op beleidsvoorbereiding. De beleidsuitvoering is grotendeels in handen van een 100-tal autonome agentschappen en Raden (bv. de nationale Douaneraad, Raad voor Patenten, Agentschap voor Vervoer).

De minister voor Openbaar Bestuur en Lokale Besturen stuurt aan via het ministerie van Financiën dat ten aanzien van de lokale besturen een

cruciale rol vervult. Het ministerie van Financiën is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van gemeentelijke wetgeving en administratie, analyses van de gemeentefinanciën en het stimuleren van samenwerking tussen de centrale overheid en gemeenten. Maar ook andere ministeries zijn actief op het domein van gemeenten. De nationale ministeries van Onderwijs en Sociale Zaken en Gezondheid bijvoorbeeld, beheren elk in hun beleidsdomein de financiële transfers naar de gemeenten. Voor de organisatie en de wetgeving rond gemeenteraadsverkiezingen is het ministerie van Justitie bevoegd.

Op regionaal niveau: 6 regionale overheidsagentschappen en 15 centra voor economische ontwikkeling, vervoer en leefmilieu

Het centrale overheidsbeleid wordt op **regionaal vlak** uitgevoerd via **6 regionale overheidsagentschappen** ("Regional State Administrative Agencies") en 15 Centra voor Economische Ontwikkeling, Vervoer en Leefmilieu ("Centre for Economic Development, Transport and Environment").

Naargelang de materie wordt elk van deze 6 regionale overheidsagentschappen aangestuurd door het relevante centrale ministerie. In

| | |
|----------------------------|-------------------------------|
| inwoners | 5.436.678 |
| bevolkingsdichtheid | 17,6 inwoners/km ² |
| gemeenten | 320 |
| BBP/capita | 35.319 euro |

bron: <http://www.stat.fi>, Fins instituut voor statistiek - Economist Intelligence Unit 8/10/2012

die zijn het multisectorale expertiseorganisaties.

Centra voor Economische Ontwikkeling, Vervoer en Leefmilieu, zijn bevoegd om het overheidsbeleid te implementeren op de volgende domeinen: regionale ontwikkeling, arbeidsmarktbeleid, cultuur, vervoer, infrastructuur, leefmilieu en natuurlijke hulpbronnen. Naargelang het beleidsdomein worden ze door het relevante ministerie aangestuurd. Hun taken bestaan erin om ondernemerschap, de functionering van de arbeidsmarkt, culturele activiteiten te promoten. Ze staan eveneens in voor veiligheid van het vervoer, gezondheidszorg, leefmilieu, duurzaam gebruik van natuurlijke bronnen en arbeidsimmigratie.

Op lokaal niveau : "state local administration" - gebundelde dienstverlening samen met lokale besturen in "one stop shops"

De centrale overheid heeft op lokaal vlak heel wat overheidsdiensten zoals politie, werkgelegenheids- en belastingdiensten, de burgerlijke stand en het openbaar ministerie.

Vaak worden deze overheidsdiensten, een 600-tal in totaal, samen met lokale overheidsdiensten en diensten van sociale zekerheid collectief aan de burger aangeboden in de zogenaamde "**Citizen's Offices**", dit zijn **one stop shops**.

Gemeentebestuur uitgevoerd op lokaal en regionaal niveau (bottom up)

Gemeentebestuur uitgevoerd op lokaal vlak

De **Finse gemeenten** spelen een invloedrijke rol in de maatschappij en hebben in vergelijking met andere Europese landen een **uitgebreid**

bevoegdheidspakket gaande van gezondheidszorg, over openbaar vervoer tot afvalbeheer, water- en energielevering, tot cultuur en onderwijs.

De belangrijkste bevoegdheden situeren zich op het vlak van dienstverlening in onderwijs, welzijn en gezondheidszorg. Voor dienstverlening van water en energie, afvalbeheer, wegenonderhoud, bescherming van het leefmilieu en brandweer werken de gemeenten vaak samen met andere gemeenten.

In Finland lijkt de scheiding tussen het formuleren en het uitvoeren van beleid de trend naar territoriale decentralisatie te volgen. Dit betekent dat gemeenten in Finland, vooral in de uitvoering van overheidstaken, een sterke rol vervullen (Steen e.a., 2009).

Uitvoerende dienstverlening wordt dus zoveel mogelijk overgelaten aan de lokale overheden. Ongeveer 1/5 van de beroepsbevolking werkt in de sector van lokaal bestuur. De gemeentelijke uitgaven bedragen circa 20% van het BBP.

Gemeentelijk beleid uitgevoerd op regionaal vlak: Regional Councils en intergemeentelijke samenwerking

Finland is ook onderverdeeld in 19 regio's waarin verschillende gemeenten institutioneel samenwerken volgens de principes van lokaal zelfbestuur. De regio's worden bestuurd door Regionale Raden ("Regional Councils"). Elke gemeente maakt deel uit van een Regionale Raad. In het wetgevend beslissingsorgaan van deze Regional Councils zeten de afgevaardigden van de gemeenten. Het aantal afgevaardigden per gemeenten en stemrechten worden bepaald op basis van het bevolkingscijfer. Uit deze vergadering wordt vervolgens een uitvoe-

rend comité gekozen. De regio's worden deels gefinancierd door de aangesloten gemeenten, deels door de centrale overheid.*

De 19 regio's '**Regional Council's**' zetten hoofdzakelijk in op streekontwikkeling en regionale ruimtelijke ordening.

De regio's coördineren en implementeren daarnaast ook een aantal nationale en EU projecten (bv. de EU structuurfondsen). Daarenboven zetten de Finse regio's ook in op internationale samenwerking. Vaak hebben ze een permanente vertegenwoordiging in Brussel. Hun beleid voeren ze ondermeer uit via partnerships met de bedrijfsweld. Zo vervullen ze een sleutelrol in het promoten van de belangen van de regio. Hiervoor werken ze nauw samen met de Regionale Centra voor Economische Ontwikkeling, Vervoer en Leefmilieu.

Naast deze Regional Councils bundelen gemeenten in Finland vaak organisationeel en financieel hun krachten. Dit doen ze ondermeer via zogenaamde "joint municipal authorities", vooral op het vlak van gezondheidszorg en onderwijs (bv. ziekenhuizen). Het zijn zelfstandige publieke entiteiten waarin de gemeenten samenwerken op contractuele basis. In totaal zijn er 184 (de Regional Councils meegerekend).

Gemeenten

Van de 320 gemeenten zijn er 31 tweetalig Fins-Zweeds en 19 eentalig Zweeds.

De gemeenteraad ("municipal council") is het belangrijkste beslissingsorgaan samengesteld op basis van verkozenen. Daarnaast is er

* Daarnaast bestaat nog de autonome provincie Åland van 16 gemeenten die werkt met een wetgevend orgaan nl. een provincieraad en een uitvoerende raad.

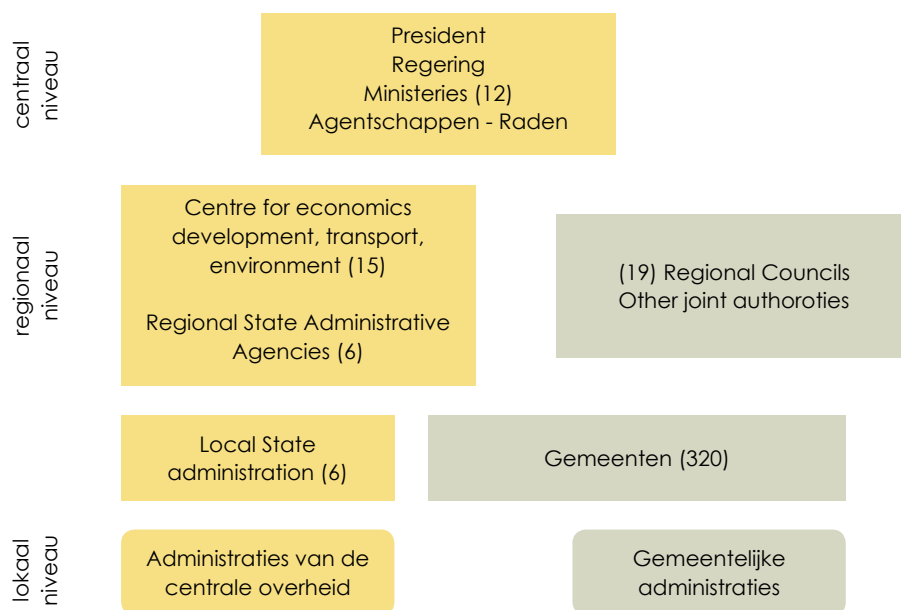
een uitvoerend orgaan ("municipal board"), door de gemeenteraad samengesteld, een auditcomité, verantwoordelijk voor controle van de gemeentelijke administratie en de gemeentefinanciën, en een verkiezingscomité, verantwoordelijk voor de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen. Verder stelt de gemeenteraad ook comités aan die de publieke dienstverlening in de gemeenten aansturen (bv. voor onderwijs, maatschappelijk welzijn en gezondheid, land-use planning). Ook bestaat een "verkiezingscomité", verantwoordelijk voor de organisatie van de gemeenteraadsverkiezingen. De gemeenteraad moet ook een gemeentemanager ("municipal manager") aanstellen als hoofd van de gemeentelijke administratie die geen lid kan zijn van de gemeenteraad. Sinds 2006 kan de gemeenteraad voor de duur van zijn legislatuur ook een burgemeester ("mayor") kiezen uit de gemeenteraad in plaats van een gemeentemanager. In 2011 is dit slechts in 2 gemeenten gebeurd.

De 320 gemeenten in Finland staan dus centraal in de dienstverlening aan de burger. Ze hebben in vergelijking met andere Europese landen een uitgebreid takenpakket in dienstverlening. De belangrijkste taken situeren zich op het vlak van welzijn, onderwijs en gezondheidszorg. Kinderbescherming, gehandicaptenzorg, organisatie van kleuter-, lager, middelbaar en volwassenenonderwijs, gezondheidscentra, behoren ook tot dit bevoegdheidspakket.

Hervorming van het lokaal bestuurlijk landschap – fusies en intergemeentelijke samenwerking

In 2005 lanceerde de regering een eerste project tot herstructurering van de gemeenten nl. PARAS ("Pro-

ject to restructure Local Government and Services").



schema bestuurslagen

Met dit initiatief wou de regering naar de toekomst toe kwaliteitsvolle lokale dienstverlening met een gezonde financiële basis blijven waarborgen, de productiviteit verbeteren en de groei in de gemeentelijke uitgaven vertragen. Men zocht ook naar oplossingen voor de problematiek van vergrijzing van het lokaal overheids-personeel* en de stijgende interne migratie tussen de steden die de (financiële) planning van de lokale dienstverlening bemoeilijkt.

De gemeenten werden aangespoord om hun sociale en gezondheidsdienstverlening te herorganiseren. Hiertoe voorzag de wetgever verschillende opties nl. (vrijwillig) fusies aangaan of zogenaamde co-management areas oprichten met verregaande samenwerking (bv. door de "joint municipal authority" in te schakelen voor de dienstverlening of één gemeente die de dienstver-

lening efficiënter te organiseren. De minimumnormen waaraan "levensvatbare" gemeenten moeten voldoen zijn in de context van deze herstructurering vooral gebaseerd op het criterium van 20 000 inwoners. Dit betekent dat het werkingsgebied van een gemeente of een "partnership area" een minimale omvang van ten minste 20 000 inwoners moet hebben voor het aanbieden van eerstelijnsgezondheids- en sociale diensten en 50 000 inwoners voor diensten m.b.t. beroepsonderwijs. Door het PARAS project daalde het aantal gemeenten van 416 in 2007 naar 320 begin 2013, in totaal vonden 67 fusies plaats. In 2012 werden in totaal 54 co-management areas met 210 gemeenten operationeel.

* Men verwacht dat door de vergrijzing tegen 2020 de helft van de gemeentelijke personeelsleden op pensioen zal gaan.

| | 2000 | 2012 |
|------------------------------------|--------|--------|
| Gemiddeld aantal inwoners/gemeente | 11.500 | 16.000 |
| Mediaan inwoners/gemeente | 5.000 | 6.000 |

(bron: Association of Finnish Local and Regional Authorities, the reform to restructure municipalities and services in Finland: A research Perspective, 2013)

Nieuwe hervormingen in 2012

In 2012 lanceerde de regering nieuwe plannen om het aantal gemeenten tegen 2017 drastisch te doen dalen van 320 naar 60 à 70. Bij deze hervorming streeft men naar "economisch robuuste gemeenten". De nieuwe plannen houden in dat elke gemeente voor minstens 80% zelfvoorzienend moeten zijn op het vlak van werkgelegenheid.

Ook bestaan criteria op het vlak van woon-werkverkeer. Zo dienen fusies te worden overwogen als bv. voor 35% van de beroepsbevolking van een gemeente woon-werkverkeer nodig is naar een regio-centrum, of als 25% van de beroepsbevolking in een gemeentelijk gebied de gemeentegrenzen moet overschrijden. Gemeenten die in serieuze financiële moeilijkheden zijn, dienen sowieso een fusie-analyse te laten doorvoeren.

Deze herstructureringen verlopen op vrijwillige basis hoewel de centrale overheid dit proces wel in toenemende mate probeert te beïnvloeden door gefuseerde overheden in financiële zin te begunstigen ten aanzien van kleinschalige overheden. Deze nieuwe plannen die een drastische daling van het aantal gemeenten voorziet wordt wel gecontesteerd.

Meer info op:

- www.ministryoffinance.fi/vm/en/15_municipal_affairs/index.jsp
- www.localfinland.fi/en/Pages/default.aspx
- finlandsite.nl/finlandsite/finland/inhoud/page.php?19

Bronnen

- BERGE L. (2010), Comments on the Finnish model, in A. Moisio (Ed.) Local Public sector in transition: A Nordic perspective, Government Institute for Economic Research, 2010, 232-234.
- JOKIVUORI P. (2011), The Health Impact of Restructuring on Public sector employees and the role of social dialogue, "Finland, case report on Local Government ; Salo Region Municipal Merger, geraadpleegd op <http://workinglives.org/fms/MRSite/Research/wlri/Working%20Papers/Finland%20Local%20Government%20case%20study.pdf>.
- LUHTALA A. (2013), Aiming to thriving municipality structure by year 2015, Workshop Expertisecentrum voor de hervorming van de lokale besturen van de Raad van Europa, PPT Finse ministerie van financiën Finland.
- MEKLIN P, PEKOLA-SJOBLOM M. (2013), The reform to restructure municipalities and services in Finland: a research perspective, Evaluation Research Programme ARTTU Studies No 23, The Association of Finnish Local and Regional Authorities, geraadpleegd op shop.kunnat.net/download.php.
- MINISTRY OF FINANCE (2010), Finnish Public Governance, - A Background Report, geraadpleegd op http://www.ministryoffinance.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/08_other_publications/20100330Finnis/18_2010_low.pdf.
- OECD (2010), Better regulation in Europe, Finland : the interface between subnational and national levels op government, p 129-135, geraadpleegd op <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45090005.pdf>.
- OECD (2013), Finland fit for the future, geraadpleegd op http://www.oecd.org/finland/Finland-Fit_for_the_Future.pdf.
- STEEN T., KERKHOFF T & VAN DER MEER F (eds.), DE WIDT D., (2009), New Public Management voorbij? Negen landenstudies naar hervormingen binnen de centrale overheid, landenfiche Finland, Programma Vernieuwing Rijksdienst, Leiden: Universiteit Leiden, 41 p.
- THE ASSOCIATION OF FINNISH LOCAL AND REGIONAL AUTHORITIES, (2011), The local government system in Finland, geraadpleegd via www.localfinland.fi.

Externe audit in lokale besturen: een internationale vergelijking

Wereldwijd vinden hervormingen plaats in de organisatie van overheidsinstellingen om de transparantie van hun werking te verhogen en de besteding van publieke middelen te bewaken. Ook Europa hecht veel aandacht aan maatregelen om overheidsschulden in te perken en crisissen te voorkomen. Een belangrijke leidraad voor de lidstaten is de Europese richtlijn (2011/85/EU) betreffende de voorschriften voor begrotingskaders waarbij de aandacht niet alleen naar een betrouwbare en volledige overheidsboekhouding gaat, maar ook naar interne controle en onafhankelijke audit. Daarnaast zitten veel overheden in een zeer strakke budgettaire context, waardoor een performante en efficiënte interne organisatie meer dan ooit een noodzaak is.

Als sluitstuk van de beleids- en beheerscyclus voor lokale en provinciale overheden voert ook Vlaanderen momenteel een systeem van externe audit in, dat zal focussen op de evaluatie van de systemen van interne controle.

Dit artikel¹ belicht een aantal verschillen en gelijkenissen tussen het toekomstige Vlaamse systeem en de systemen in andere Europese lidstaten. Specifieke aandacht gaat naar de focus en organisatie van de audit, de waarborgen voor kwaliteit en onafhankelijkheid, de output en de budgettaire middelen.

Wat is een externe audit?

Een audit is kort gesteld een onderzoek naar de werking en de processen van een organisatie. Zo'n onderzoek kan betrekking hebben op vele aspecten van de organisatie, zoals de financiële toestand, informatiemanagement, fraude... De audit kan ook uitspraken doen over de effectiviteit van het systeem van interne controle of organisatiebeheersing. Een audit onderzoekt systematisch de werking van een organisatie door middel van het verzamelen en analyseren van informatie. Een audit eindigt steeds met een rapport waarbij tevens aanbevelingen worden geformuleerd. Audits zijn ook noodzakelijkerwijze objectief en onafhankelijk.

Organisatie

Vlaanderen

De focus van de externe audit in Vlaanderen ligt op de evaluatie van de interne controle in gemeenten, provincies en OCMW's². Het uitwerken van een systeem van interne controle is voor lokale besturen sinds enige tijd een decretale verplichting. Interne controle situeert zich op proces- en op organisatieniveau. In het laatste geval spreekt men overigens eerder over organisatiebeheersing.

Deze opdrachtomschrijving heeft duidelijk een andere finaliteit en invalshoek dan het bestuurlijk toezicht en zal er complementair aan zijn. Via de controle op de budgetten en de goedkeuring van de rekeningen blijft het bestuurlijk toezicht een belang-

rijke rol spelen in het lokale budgettaire en financiële verhaal.

Over de auditstrategie is nog geen definitieve beslissing genomen. Dit moet gebeuren door het nog op te richten auditcomité. Conceptueel is er enerzijds de mogelijkheid ruime organisatie-audits uit te voeren, en anderzijds specifiekere thema-audits.

De **organisatie-audit** focust op de belangrijkste ondersteunende en managementprocessen. Dit soort audit is vrij algemeen en hanteert als kader de aspecten uit de 'leidraad organisatiebeheersing lokale besturen'.

Daarnaast is er de mogelijkheid om **thema-audits** uit te voeren, die specifiek focust op een bepaald domein binnen de organisatie, bijvoorbeeld

¹ Dit artikel is een product van de stage van Gerald Maddens bij het project implementatie externe audit voor lokale besturen, Agentschap voor Binnenlands Bestuur.

² binnenland.vlaanderen.be/externe-audit/externe-audit-lokale-besturen

jeugd of sociale zaken. Tot slot is er ook ruimte voor forensische audits waarbij de nadruk ligt op mogelijke fraudegevallen.

De externe audit wordt ondergebracht in de nieuwe organisatie **Audit Vlaanderen**.

Die organisatie zal worden aangestuurd door twee auditcomités: één voor de externe audit van de lokale besturen en één voor de interne audit van de Vlaamse administratie. Het comité voor de externe audit zal bestaan uit een meerderheid van vier onafhankelijke deskundigen, twee vertegenwoordigers van de lokale besturen en één lid op voordracht van de Vereniging van de Vlaamse Provincies. Daarnaast zal de minister van Binnenlands Bestuur als waarnemer deel uitmaken van het comité.

Wallonië

Het externe auditoraan voor Waalse gemeenten is het "Centre Régional d'Aide aux Communes" (CRAC). CRAC werd opgericht om een structurele oplossing te vinden voor de gemeentelijke schulden. De taken van CRAC zijn hoofdzakelijk van financiële aard. Daarnaast begeleidt het de gemeenten ook bij het opstellen en opvolgen van hun beheersplan ("Plan de Gestion"). Dit plan bepaalt de verschillende stappen die een gemeente zal nemen om haar financiële situatie te verbeteren. Verder kunnen gemeenten ook een adviesstudie aanvragen, die bestaat enerzijds uit een globale budgettaire en financiële controle en anderzijds uit een themastudie die bijvoorbeeld kan gaan over een bibliotheek of sportcentrum. Zo'n studie kan resulteren in maatregelen in de vorm van bvb. een beheersplan. Tot slot staat het CRAC ook in voor de uitbetaling van subsidies van de

Waalse overheid en verleent het kortetermijnleningen aan gemeenten. Voor de uitoefening van zijn taken beschikt het Centre over een beperkte staf en werkt het samen met private auditors.

Frankrijk

Het belangrijkste instrument dat we in Frankrijk als een externe audit in de lokale besturen kunnen beschouwen, zijn de "Chambres régionales des comptes (CRC)". De controle door de CRC's omvat drie taken. Ten eerste is er een budgettaire controle. Deze controle is geen echte audit, het is een controle die plaatsvindt tijdens het beslissingsproces van de budgettoewijzing, bijvoorbeeld toezicht op het naleven van de beslissingstermijnen.

Ten tweede is er een wettigheidscontrole. Hier ligt vooral de nadruk op het financiële, waarbij de openbare boekhouding wordt gecontroleerd, in het bijzonder op het vlak van betalingen. Dit sluit aan bij een externe audit in de klassieke zin waarbij de focus op het financiële ligt.

Tot slot is er ook nog een beheerscontrole. In de wet wordt deze bevoegdheid omschreven als een controle op de wettigheid van de bestuurshandeling en de zuinigheid waarmee middelen worden ingezet en de mate waarin vooropgestelde doelstelling(en) worden bereikt.

Engeland

Het belangrijkste orgaan voor de externe audit bij de Engelse lokale besturen was tot einde 2012 de "Audit Commission" (AC). De AC stelde auditors aan in een hele reeks openbare instellingen en bepaalde de standaarden die de auditors bij hun werk moesten naleven. De focus van de

AC lag vooral op de manier waarop publieke middelen werden besteed. Daarnaast stond de AC de lokale besturen ook bij in het ontwikkelen van managementcapaciteiten. Ook het "National Fraud Initiative" (NFI) die de forensische audit uitvoert, werd beheerd door de commissie. De "Code of Audit Practice" verplicht lokale besturen maatregelen te nemen om het werk van interne en externe auditoren op elkaar af te stemmen.

In 2010 besliste de overheid om de AC grotendeels af te schaffen en haar taken te transfereren naar private partners om een meer diverse markt te creëren.

Na de uitbesteding werden in 2012 700 auditoren van de AC getransfereerd naar de private instellingen. De bedoeling is om de expertise die de commissie de afgelopen drie decennia heeft opgedaan daar veilig te stellen. Daarnaast blijft ook een beperkt aantal medewerkers actief binnen de AC om de contracten te overzien. Voor de nieuwe manier van auditeren in lokale besturen is er momenteel nog geen definitief wettelijk raamwerk. Er is wel reeds een "Draft Local Audit Bill".

Nederland

In Nederland wordt per gemeente of provincie gewerkt met afzonderlijke provinciale en gemeentelijke rekenkamers. Een gemeenschappelijke rekenkamer voor verschillende gemeenten en/of provincies is mogelijk indien ze dat overeenkomen. Gemeenten/provincies kunnen er ook voor kiezen om geen rekenkamer in te voeren, maar zijn dan wel verplicht om een rekenkamerfunctie in te voeren. Het verschil tussen een rekenkamer en een rekenkamerfunctie situeert zich vooral op vlak van

samenstelling en onafhankelijkheid. De doelmatigheid en doeltreffendheid van het financieel beheer, de gemeentelijke/provinciale organisatie en het gevoerde beleid wordt onderzocht. Een groot aantal rekenkameronderzoeken hebben betrekking op de interne bedrijfsvoering. Hierbij wordt vooral gekeken naar de interne processen van de gemeente en veel minder naar de externe effecten, of de resultaten van beleid. We zien hier een gelijkenis met de Vlaamse situatie waar ook vooral aandacht wordt besteed aan de interne managementprocessen en veel minder aan de evaluatie van het gevoerde beleid. Net als in Vlaanderen is de focus ook heel wat ruimer dan het financiële.

Finland

In Finland is er geen vast orgaan dat instaat voor externe audit in lokale besturen. Iedere gemeente is echter wel verplicht externe audits uit te voeren. De twee belangrijkste actoren zijn het auditcomité en de auditors. De leden van het auditcomité worden verkozen door de gemeenteraad en zowel de voorzitter als de ondervoorzitter zijn raadsleden. Het comité staat in voor de voorbereiding van de audits, controleert of financiële en operationele doelstellingen zijn verwezenlijkt en controleert tot slot de financiële gezondheid van de gemeente. De auditors worden aangesteld door de gemeenteraad. De auditors moeten personen zijn die geautoriseerd zijn door de "Board of Chartered Public Finance Auditing" en behoren niet tot de overheid. De manier van auditeren is grotendeels vrij te bepalen door de auditor, die in elk geval instaat voor het auditeren van de administratie, jaarrekeningen en de boekhouding. Hierbij controleert men de wettigheid en de juistheid van informatie. Net als in

Vlaanderen is er ook aandacht voor de interne controle.

Zweden

In Zweden verkiest de gemeenteraad na de verkiezingen tenminste vijf auditors voor een periode van vier jaar. Elke auditor is onafhankelijk en voert zijn taak afzonderlijk van de anderen uit. De auditors staan in voor het controleren van de activiteiten van het uitvoerend comité, de uitvoerende macht van de gemeente. Daarnaast controleren de auditors ook de andere gemeentelijke comités waaraan de gemeenteraad een deel van de uitvoerende macht heeft toegekend.

De auditors vormen een interne dienst van de gemeente, maar bij de uitvoering van hun taken zijn ze wel verplicht om beroep te doen op externe experts die meestal worden aangesteld via een aanbesteding. De auditors hebben als taak te controleren of het beleid zoals het is uitgestippeld door de gemeenteraad correct, efficiënt en zuinig is uitgevoerd. Daarnaast verrichten ze ook financiële audits op de gemeentelijke rekeningen. Er is tevens in zekere mate een wettigheidscontrole, meer bepaald op inbreuken op de eigendomswetgeving en op de naleving van beslissingen van administratieve hoven. Tot slot evalueren ze ook de interne controle binnen de comités. Onderzoeken naar private personen zijn slechts in bepaalde gevallen mogelijk.

Duitsland

In Duitsland voert men georganiseerde externe audits uit op het niveau van de deelstaten (Länder). Elke deelstaat bepaalt zelf de wettelijke organisatie ervan. Als gevolg hiervan zijn er heel wat verschillen tus-

sen de deelstaten. Hierna bespreken we de situatie in Nedersaksen en in Noordrijn-Westfalen. In Nedersaksen is de voorzitter van het "Landesrechnungshof" bevoegd voor de controle op de financiën en de begroting van de gemeenten, Landkreits, en intercommunales. Naast een financiële controle is er ook een wettigheidscontrole. Tot slot heeft het Rekenhof ook een adviesfunctie, zo wordt er gekeken of de besturen zuinig werken en welke verbeterpunten mogelijk zijn. In Noordrijn-Westfalen is ervoor gekozen om die taak niet door het Rekenhof van de deelstaat te laten uitvoeren, maar wel door een apart agentschap, namelijk het "Gemeindeprüfungsanstalt Nordrhein-Westfalen" (GPA). De taak is ongeveer hetzelfde, maar er wordt ook gekeken naar de dienstverlening van de lokale besturen.

Onafhankelijkheid en kwaliteit

Vlaanderen

Vooraf de aansturing door het auditcomité moet in Vlaanderen zorgen voor kwaliteit en onafhankelijkheid: onafhankelijke deskundigen garanderen de onafhankelijkheid en brengen de nodige expertise in; de vertegenwoordiging van de lokale besturen zorgt voor expertise en voor aansluiting bij de leefwereld van deze besturen; de vertegenwoordiging van de Vlaamse Regering zal signalen detecteren en deze omzetten in beleid. De keuze voor eigen beheer of uitbesteding van de audits zal gevolgen hebben voor onafhankelijkheid en kwaliteit.

Bij uitbesteding moet men rekening houden met het risico op belangenvermenging. Organisaties die audits uitvoeren kunnen namelijk dezelfde zijn als diegene die consultingop-

drachten doen. Dit kan ertoe leiden dat ze bij auditaanbevelingen, met het oog op het veilig stellen van toekomstige consultingcontracten, minder kritisch zullen zijn wanneer het hun eigen expertisedomein betreft.

Frankrijk

In Frankrijk zijn er 3 principes die de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de auditors verzekeren. Ten eerste is er hun statuut. De auditors van het CRC zijn magistraten en zijn daarom in principe onafzetbaar. Ten tweede is er de collegialiteit van de beslissingen: beslissingen worden genomen door alle magistraten samen. Tot slot is er het recht van hoor en wederhoor wat bijdraagt tot correcte informatie en dus kwalitatieve beslissingen.

Nederland

In de Nederlandse Gemeentewet zijn heel wat bepalingen opgenomen die de onafhankelijkheid moeten garanderen. Dit komt o.a. tot uiting in de eigen bevoegdheden van de rekenkamer, met de mogelijkheid om zelf onderzoeksonderwerpen te kiezen, vrije keuze van onderzoekwijze, zelf vastleggen van ontslag- en benoemingswijzen, het beschikken over voldoende financiële middelen... Daarnaast geeft de Gemeentewet ook een opsomming van onverenigbaarheden en verboden werkzaamheden.

Zoals hiervoor vermeld, zijn gemeenten die niet kiezen voor een onafhankelijke rekenkamer verplicht om een rekenkamerfunctie in te stellen, die vaak de vorm van een commissie aanneemt. De onafhankelijkheid van de rekenkamercommissie is in tegenstelling tot die van de onafhankelijke rekenkamer niet wettelijk geregeld. Dit heeft lange tijd voor

veel onduidelijkheid gezorgd. Het is de raad die de werking van de commissie regelt.

Engeland

De onafhankelijkheid van de Engelse auditors wordt vooral verzekerd door het feit dat ze aangesteld worden door de AC en dus niet door de lokale besturen zelf. Bovendien bepaalt de AC de voorwaarden waarbinnen audits moeten plaatsvinden in haar "Codes of Audit Practice". In deze code staan de algemene voorwaarden die moeten worden nageleefd bij de audits, de verantwoordelijkheden van de auditors en de outputvormen die moeten worden gebruikt. Sinds de periode 2012/2013 komen alle benoemde auditors uit de private sector. Dit heeft tot gevolg dat de rol van de AC veel meer regulerend en controlerend is geworden.

Finland

Om ervoor te zorgen dat de Finse auditors over de juiste competenties beschikken, kunnen enkel zij die geschikt zijn bevonden door "The Finnish Board for Chartered Public Finance Auditors" (Raad) zich kandidaat stellen als auditor voor gemeenten. Deze Raad onderzoekt of kandidaten over de juiste competenties beschikken en houdt een lijst bij van auditors. De Raad bestaat uit zeven tot negen leden, samengesteld uit vertegenwoordigers van lokale overheden, de academische wereld en de auditors zelf.

Zweden

Om de kwaliteit van de audits in Zweden te verzekeren is er een reglement voor audits in lokale besturen. Hierin zijn alle principes opgenomen die nageleefd moeten worden op het vlak van onafhankelijkheid, com-

municatie, transparantie, professionele hulp... Een auditor kan bovendien niet overstemd worden door de andere, elke auditor kiest zelf zijn onderzoeksonderwerpen en de professionelen die hij wil raadplegen: dit draagt bij tot de onafhankelijkheid. Tot slot mogen auditors geen werk als consultant verrichten, wat ook bijdraagt tot hun onafhankelijkheid.

Er kan echter ook heel wat kritiek worden gegeven op de Zweedse manier van intern/extern auditeren. Zo onderzocht het Zweeds Agentschap voor Publiek Management in 2008 op vraag van de regering de zwakten van het Zweedse systeem en formuleerde oplossingen m.b.t. toelatingsvoorwaarden, manier van rapporteren, bevoegdheden en verschaffing van het budget.

Duitsland

In Duitsland is de belangrijkste onafhankelijkheidswaarborg de grondwettelijke autonomie van de deelstaten. De deelstatelijke Rekenkamers zijn volledig onafhankelijk van elkaar en van het federale "Bundesrechnungshof". De leden van de deelstatelijke Rekenkamers beschikken bovendien over rechterlijke onafhankelijkheid. In Noordrijn-Westfalen is dat niet het geval aangezien het daar niet om rechtters gaat. GPA staat onder toezicht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken van Noordrijn-Westfalen aan wie het verantwoording moet afleggen.

Output en opvolging

Vlaanderen

In Vlaanderen zal waarschijnlijk geopteerd worden voor een klassiek auditrapport met daarin een managementsamenvatting, een ge-

deelte dat de inhoud van de audit toelicht, de gebruikte methodologie en de bevindingen. De bedoeling van de rapportage is om ondersteunend te werken en lokale besturen te helpen bij de uitbouw van hun systeem van organisatiebeheersing en de lokale democratie te versterken. Om ervoor te zorgen dat alle informatie correct is, zal ook feedback worden gevraagd aan de geauditteerden zelf. De rapportage zal gericht zijn aan het auditcomité en aan het bestuur zelf.

Wallonië

De bedoeling van de adviesstudies van het Waalse CRAC is de gemeenten op de hoogte stellen van hun financiële situatie. Tijdens de studie wordt voortdurend teruggekoppeld naar de plaatselijke overheden. Men kan ervoor kiezen om niet verder te gaan dan dat. Men kan er echter ook voor kiezen om een diepgaandere studie te laten uitvoeren die resulteert in maatregelen in de stijl van de beheersplannen.

Die maatregelen zorgen voor een betere controle op gemeenten die niet over een beheersplan beschikken. De resultaten zijn niet bestemd voor het publiek, ze worden enkel meegedeeld aan de gemeenten die ze aanvroegen en aan de bevoegde minister. De "Direction Etudes-Conseils" houdt zich wel bezig met het overbrengen van best practices tussen gemeenten.

Nederland

In Nederland gebeurt de publicatie van de onderzoeksresultaten door de rekenkamer in verschillende fasen van het onderzoek. Nadat men een antwoord heeft gekregen op de onderzoeksvragen is er een eerste rapportage van de resultaten. De

antwoorden worden dan voorgelegd aan de ambtenaren en andere betrokkenen om ervoor te zorgen dat men alles juist heeft begrepen. Hierbij worden aan de antwoorden nog geen conclusies verbonden. Indien dit is gebeurd, wordt een conceptrapport opgesteld. Pas daarna gebeurt de definitieve rapportage met conclusies en aanbevelingen.

Frankrijk

In Frankrijk publiceren het "Cour des Comptes" en de "Chambres Régionales et Territoriales des Comptes" elk jaar hun "Rapport Public Annuel" (RPA), een voor het publiek toegankelijk rapport met daarin hun bevindingen over de actuele situatie. Die observaties hebben betrekking op de publieke financiën, het politieke beleid en het publieke beheer. Daarnaast bevat het rapport ook een reeks aanbevelingen. Daarbij wordt ook steeds gekeken naar de opvolging van aanbevelingen uit vorige rapporten.

Engeland

Ook de Engelse AC maakt jaarlijks tientallen rapporten openbaar. Die rapporten hebben voornamelijk betrekking op financiën en management. Naast vele specifieke rapporten wordt ook elk jaar een "Annual Report and Accounts" gepubliceerd met daarin de werkzaamheden en bevindingen van het afgelopen financiële jaar. De publicaties beogen lokale besturen bij te staan bij de uitoefening van hun taak. Dit doet men onder andere door benchmarking en door 'best practices' in de verschillende besturen te identificeren.

Finland

De auditors in Finland moeten voor elk financieel jaar een rapport ma-

ken met daarin de resultaten van de audit. Daarin wordt ook aangegeven of de jaarrekening wordt goedgekeurd. Indien bepaalde bestuurs-handelingen of de financiën in strijd zijn met wettelijke bepalingen moeten de verantwoordelijken hiervoor terecht worden gewezen in het rapport. De persoon die terecht wordt gewezen, heeft wel steeds recht van antwoord in het rapport. Het rapport wordt openbaar gemaakt. Eventuele aanbevelingen zijn niet afdwingbaar.

Zweden

Na elk financieel jaar presenteren de Zweedse auditors een rapport met hun bevindingen aan de gemeenteraad, daarin worden ook de bevindingen van de experts ingesloten. In het rapport keuren de auditors ook het financieel overzicht van het voorbije jaar goed. Tot slot wordt in het rapport ook een opinie gegeven over het al dan niet vrijstellen van bepaalde personen van de verantwoordelijkheid voor ernstige tekortkomingen of schade die ze hebben veroorzaakt. Het uiteindelijke oordeel daarover komt van de gemeenteraad, maar indien die niet dezelfde opinie heeft als de auditors komt het finale oordeel in het auditrapport. Voor al hun keuzes moeten de auditors in het rapport verantwoording afleggen. Er worden geen afdwingbare aanbevelingen gedaan.

Duitsland

In het Duitse Nedersaksen deelt het Rekenhof na afloop van de audit de resultaten mee aan de betrokken organen. De meegedeelde informatie betreft de financiële situatie en enkele voorstellen tot verbetering. Hierna wordt een rapport gepubliceerd met daarin de definitieve resultaten. Elk jaar wordt ook een ge-

meenterapport gepubliceerd met daarin info over de werkzaamheden en bevindingen in gemeenten van het afgelopen jaar. Daarin geeft het Rekenhof een stand van zaken over de gemeentefinanciën, schulden, investeringen... van de gemeenten in de deelstaat. Het rapport geeft niet de bevindingen voor elke gemeente apart, maar er wordt gewerkt aan de hand van voorbeelden. In het rapport worden ook risico's en kansen meegedeeld en staan er voorstellen voor verbeteringen. De bedoeling van dit rapport is de "Landtag" te informeren en de politieke besluitvorming transparanter te maken voor het publiek. Het Rekenhof verspreidt op basis van vaststellingen in verschillende gemeenten ook 'best practices'.

GPA Noordrijn-Westfalen deelt in haar rapporten aan lokale besturen niet enkel de resultaten van die besturen zelf mee, maar ook minima, maxima en medianen voor andere besturen. In de rapporten aan gemeenten worden ook veel aanbevelingen gedaan voor verbeteringen. Per indicator geeft GPA de gemeenten een score van één tot vijf, de namen van de beste besturen worden publiek bekend gemaakt, echter zonder individuele resultaten te publiceren. Dit kadert binnen het belang dat door GPA gehecht wordt aan vergelijking tussen lokale besturen. Zo publiceert GPA voor de verschillende soorten lokale besturen benchmarkingrapporten met 'best practices' in verschillende domeinen.

Financiering en budget

Vlaanderen

In Vlaanderen worden de audits gezamenlijk gefinancierd door de

lokale besturen en de Vlaamse overheid. Beide staan in voor de helft van de kosten. De bijdrage van de lokale besturen zal gebeuren via een afhouding van het Gemeente- en Provinciefonds. Met de geleidelijke invoering van de externe audit zullen ook de kosten geleidelijk stijgen. Verwacht wordt dat de totale kost op kruissnelheid in 2016 5,8 miljoen euro zal zijn of zo'n 0,91 euro per inwoner.

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|----------------|---------|-----------|-----------|-----------|
| Vlaanderen | 290.000 | 870.000 | 1.740.000 | 2.900.000 |
| Gemeentefonds | 261.000 | 783.000 | 1.566.000 | 2.610.000 |
| Provinciefonds | 29.000 | 87.000 | 174.000 | 290.000 |
| Totaal | 580.000 | 1.740.000 | 3.480.000 | 5.800.000 |

Bron: voortgangsrapportering project implementatie externe audit in lokale besturen

Wallonië

Het Waalse CRAC wordt gefinancierd via een dotatie van het Waalse Gewest, voor 2013 bedraagt die 3,658 miljoen euro. De verwachte inkomsten, resulterend uit de oefening van haar functie, zijn 368.000 euro. 198.000 euro zijn uitgestelde inkomsten. Dit komt neer op een totaal van 4,684 miljoen euro aan inkomsten of 1,32 euro per inwoner. De totale uitgaven zijn 4,684 miljoen euro. Deze inkomsten en uitgaven zijn ook afkomstig van de andere activiteiten van het CRAC en dus niet enkel van audits.

Nederland

Het budget van een rekenkamer in Nederland varieert vanzelfsprekend per gemeente. Samen besteden de Nederlandse gemeenten zo'n 18 miljoen euro aan rekenkamerbudget. Per inwoner komt dat ongeveer neer

op een gemiddelde 1,08 euro, per gemeente kan het variëren tussen 0 en 6,54 euro per inwoner. Het budget van de rekenkamers is de afgelopen jaren wel gedaald, vooral door bezuinigingen. Verwacht wordt dat deze trend zich de komende jaren zal verder zetten.

Engeland

Voor de periode 2011/2012 waren de operationele inkomsten van de AC in Engeland 167,629 miljoen pond sterling (196,137 miljoen euro). Dit komt neer op ongeveer 3,16 pond per inwoner (3,697 euro). Daarvan was slecht 11,9 miljoen afkomstig van centrale overheidstoelagen of 0,22 pond per inwoner. Met het oog op een sluiting van de AC in 2015 werd in maart 2012 een nieuwe financiële strategie aangenomen: over de komende 3 jaar worden de jaarlijkse uitgaven gehalveerd, om een besparing van 107 miljoen pond te realiseren tegen het einde van de periode 2012/2013. De besparingen moeten verwezenlijkt worden door efficiëntiewinsten, door stopzetting van programma's waar mogelijk en door privatiseringen. Bij de start van het financiële jaar 2013/2014 is het de bedoeling om een personeelsbestand van minder dan 70 personen te hebben met een bedrijfskost van minder dan 9 miljoen pond.

Frankrijk

Voor de Franse CRC's bestaat geen apart budget.

Scandinavië en Duitsland

In Finland wordt ruw geschat 20 miljoen euro besteed aan audits in lokale besturen. Dit is zo'n 3,80 euro per inwoner.

In Zweden wordt ongeveer 40 miljoen euro besteed aan audits in de 290 gemeenten, wat neerkomt op ongeveer 4,39 euro per inwoner. Hiervan wordt ongeveer de helft besteed aan externe experts.

Het Rekenhof van het Duitse Nederlands heeft een jaarlijks budget van ongeveer 16 miljoen euro of 2,02 euro per inwoner. Dat budget wordt ook gebruikt voor haar andere taken zoals het controleren van de staatsfinanciën.

Voor de GPA Noordrijn-Westfalen worden de inkomsten voor 2013 geschat op 15.679.570 euro en de uitgaven op 15.221.292. Dit is respectievelijk 0,88 en 0,85 euro per inwoner.

Conclusie

De externe audit in lokale besturen is allesbehalve een statisch gegeven. Er zijn zeer grote verschillen tussen de landen. Soms treden die verschillen zelfs op tussen regio's binnen landen (Duitsland en België) of binnen een land doorheen de tijd (Engeland). Elk land of regio schrijft zijn eigen verhaal, aangepast aan de specifieke noden.

Als we de vergelijking maken tussen Vlaanderen en de andere regio's/landen kunnen we stellen dat de focus op de evaluatie van interne

controlesystemen slechts beperkt wordt gekozen in andere landen. Het lijkt erop dat Vlaanderen, meer dan andere regio's/landen focust op het beheer van de organisatie en minder op het beleid. Ook in Nederland en in mindere mate in Zweden en Finland is de evaluatie van de interne controle een belangrijk onderdeel van de audit. Daarnaast lijkt ook een forensische audit weinig populair buiten Vlaanderen, enkel in Engeland wordt specifiek onderzoek gedaan naar mogelijke fraudegevallen. Ruim genomen kunnen we in de onderzochte landen volgende soorten audits waarnemen:

- Performance audits die aandacht besteden aan de doelmatigheid, doeltreffendheid en zuinigheid van de lokale besturen bij de uitoefening van hun taken.
- Compliance audits controleren dan weer in welke mate regels, procedures, wetgeving, beleidslijnen en afspraken met andere overheden worden nageleefd.
- Financiële audits controleren of informatie over de financiële toestand van een gemeente correct is.

Een audit van het systeem van organisatiebeheersing omvat noodzakelijkerwijze ook al die aandachtspunten en kan dus niet binnen één van bovenstaande definities worden ingepast.

De keuze voor de hierboven toegelichte focus van de Vlaamse externe audit van de lokale besturen brengt met zich mee dat in Vlaanderen het bestuurlijk toezicht verantwoordelijk blijft voor het nakijken van de jaarrekening.

Het budget van de externe auditdienst is een ander punt van afwijking. De 'goedkoopste' en de 'duur-

ste' externe audit verschillen met een factor 5. Het spreekt voor zich dat de taken van de externe audit hier de belangrijkste verklarende variabele is. Vlaanderen zit met een voorzien budget van 0,91 euro per inwoner hier aan de onderkant van de vork. De noordelijke landen Finland en Zweden zitten dan weer aan de bovenkant, wat kan te maken hebben met de ruime bevoegdheden van de lokale besturen in die landen.

Ondanks deze verschillen zijn er ook gelijkenissen. Het waarborgen van de onafhankelijkheid van de externe auditdienst is er daar zeker één van. In Vlaanderen gebeurt dit door een onafhankelijk auditcomité, elders wordt dit op een andere manier bereikt. Het risico op een gebrek aan onafhankelijkheid is echter overal een aandachtspunt. Zo werd in enkele landen reeds gewezen op het risico van uitbesteding aan private auditors.

Een laatste belangrijk verschilpunt is de output van de audits. Dit komt doordat de doelstellingen van de audits verschillend zijn. In bepaalde landen is het doel van een audit om het publiek te informeren, terwijl andere landen vooral de politiek en administratie willen informeren. Een tweede verschil is de opvolging van eventuele aanbevelingen. In geen van de onderzochte landen worden afdwingbare aanbevelingen gedaan, veel landen proberen de lokale besturen echter aan te zetten de aanbevelingen op te volgen: dit doen ze vooral door vergelijkingen tussen besturen publiek te maken. In veel landen worden daarnaast ook 'best practices' verspreid op basis van de resultaten in meerdere lokale besturen. Dit kan zeker een leerpunt zijn voor Audit Vlaanderen.

| Land/regio | Focus/soort | Auditeur | Onafhankelijk en kwaliteit auditeurs | rapportering | Financiering en budget |
|---------------------|---|---|---|--|---------------------------------|
| Vlaanderen | Interne controle Forensisch | Audit Vlaanderen | Aansturing door auditcomité | Klassiek auditrapport Rapportering aan de comité en lokaal bestuur | Budget: 0,91 euro per inwoner |
| Wallonië | Financiële Compliance | Centre Régional d'aide aux Communes | / | Rapportering aan bevoegde minister en besturen zelf Best practices | Uitgaven: 1,32 euro per inwoner |
| Frankrijk | Financiële Compliance | Chambres Régionales des Comptes (regionaal rekenhof) | Onafzetbaarheid magistraten Collegiale besluitvorming Hoor en wederhoor | Rapporten Jaarlijks publiek rapport met algemene bevindingen voor regio | / |
| Engeland | Financiële Forensische Performance Compliance | Audit Commission/private auditeurs | Aanstelling door centrale overheidsinstanties Codes of Audit Practice Audit Quality Review Team | Rapporten Jaarlijks publiek rapport met algemene bevindingen voor Engeland | Kosten: 3,4 euro per inwoner |
| Nederland | Compliance Performance | Lokale rekenkamer(funcities) | Benoeming voor minstens 2 raadstermijnen Verschillend per gemeente | Publieke rapporten per gemeente | Budget: 1,08 euro per inwoner |
| Zweden | Interne controle Compliance Performance | Politiek verkozen auditeurs bijgestaan door externe experts | Auditreglement Per instelling meerdere van elkaar onafhankelijke auditeurs SKYREV: auditvereniging. Geeft certificaten en zet standaarden. | Jaarlijks rapport per gemeente | Budget: 4,39 euro per inwoner |
| Finland | Interne controle Financiële Compliance | Auditcomité van de gemeenteraad en private auditeurs | Finnisch Board for Chartered Public finance Auditors: moet auditeur geschikt verklaren, voorziet training en geeft advies. | Rapporten Jaarlijks publiek rapport per gemeente Goedgekeuring jaarrekening | Budget: 3,8 euro per inwoner |
| Noordrijn-Westfalen | Financiële Performance | Gemeindeprüfungsangst alt (staatsagentschap) | Toezicht door Ministerie Binnenlandse Zaken | Rapporten per gemeente Bechmarketingrapporten Best practices | Budget: 2,02 euro per inwoner |
| Nedersaksen | Financiële Performance | Landerechnunghof (rekenhof deelstaat) | Volledig onafhankelijke rekenkamer | Jaarlijks publiek rapport met algemene bevindingen voor deelstaat Aanbevelingen Best practices | Uitgaven: 0,85 euro per inwoner |

Beheersen van moslimradicalisering: handreiking voor beleid en praktijk

In het voorjaar van 2013 werden een aantal steden geconfronteerd met het vertrek van jongeren en jongvolwassenen om te gaan strijden in Syrië. De burgemeesters van Antwerpen, Vilvoorde, Mechelen en Maaseik beslisten om samen een aantal concrete acties uit te werken ter preventie van radicalisering.

Uit deze samenwerking ontstond onder meer de brochure 'Beheersen van moslimradicalisering. Een handreiking voor beleid en praktijk' die op 9 september jongstleden werd voorgesteld aan de pers.

Met deze handreiking hopen de vier burgemeesters ondersteuning te bieden aan schooldirecteurs, leerkrachten, politiediensten, middenveldorganisaties, welzijnsinstanties, sportclubs en jeugdverenigingen..., in hun aanpak van moslimradicalisering bij jongeren.

Een lokaal preventief "deradicaliseringsbeleid" heeft uiteindelijk slechts kans op slagen als de beleidsmakers beroep kunnen doen op de terreinwerkers uit het reguliere middenveld, het jongerenwerk, de moslimgemeenschappen en de preventie- en politiediensten.

Met deze brochure willen de burgemeesters hen informeren en handvaten aanreiken om mee aan slag te gaan.

Tot slot willen ze hun kennis en ervaringen ook delen met andere Vlaamse steden en gemeenten. Deze handreiking is bijgevolg niet enkel een nuttig instrument voor Antwerpen, Vilvoorde, Mechelen of Maaseik, maar ook voor andere Vlaamse steden en gemeenten.



Meer informatie:

De brochure is gerealiseerd met steun van Vlaams minister van Binnenlands Bestuur en Inburgering, Geert Bourgeois, en kan gratis worden gedownload via www.integratiebeleid.be/handleiding-beheersen-van-moslimradicalisering

Digitalisering van overheidsinformatie: gevaar voor digitale Alzheimer

De toenemende digitalisering van overheidsinformatie heeft ook een schaduwzijde. Digitale informatie is kwetsbaarder dan papieren informatie en overheden willen de risico's op informatieverlies beperken. Dit eerste artikel verduidelijkt de problematiek van het duurzaam bewaren van digitale informatie. In december zet de BinnenBand het project Digitaal Archief Vlaanderen in de kijker: dit project wil overheden ondersteunen bij de complexe problematiek van het duurzaam archiveren en beschikbaar houden van digitale informatie.

Steeds meer digitale overheidsinformatie

Overheidsadministraties worden in sneltreinvaart gedigitaliseerd: e-ID, e-loket, e-formulieren, e-procurement, e-government... Het contact met de burger verloopt in toenemende mate digitaal. Overheden zien het potentieel aan efficiëntieverhogende en kostenverlagende mogelijkheden toenemen, terwijl de dienstverlening geoptimaliseerd kan worden.

De Europese Commissie ziet de digitale economie als één van de pijlers voor duurzame en inclusieve groei in Europa, *Vlaanderen in Actie* zet in op klantgedreven ICT en het, zoveel mogelijk papierloze, Nieuwe Werken.

De recent gewijzigde Europese richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie spreekt van een 'markt van overheidsinformatie', en wil deze informatie ook economisch inzetten. Alleen al in de stad Antwerpen consulteerden in het eerste semester van

dit jaar 18.279 burgers de website van het stadsarchief.

“Digitale informatie wordt zo makkelijk en massaal gecreëerd en verspreid dat zonder een gestructureerd informatiebeleid het beheer en behoud hopeloos wordt.”

Sinds 2005 zijn de investeringen van overheden en bedrijven in ICT dan ook met 50% toegenomen, tot 4 triljoen euro wereldwijd per jaar voor hardware, software, diensten en personeel. In mei 2013 meldt de website van *Binnenlands Bestuur* in Nederland nog: *“Door het contact van de overheid met burgers en bedrijven zoveel mogelijk digitaal te laten verlopen, kan 300 tot 350 miljoen euro per jaar worden bespaard”*.

Indrukwekkende cijfers maar met een keerzijde.

Het veiligheidsaspect, met be-

richtgeving rond ongeoorloofde toegang, identiteitsfraude of het overtreden van de privacy- en auteurswetgeving haalt meermaals de media. Minder aandacht gaat naar de beheersing van de gigantische en steeds sneller groeiende hoeveelheden aan digitale informatie. Digitale informatie wordt zo makkelijk en massaal gecreëerd en verspreid dat zonder een gestructureerd informatiebeleid het beheer en behoud hopeloos wordt. In onze informatiemaatschappij is informatie kapitaal, en dat kapitaal moet beheerd worden.

Vragen als “Weet u niet meer welke informatie u eigenlijk in huis heeft”, “Vindt u belangrijke informatie niet meer terug of zit ze te verspreid op verschillende computers” of “Heeft u het steeds moeilijker om uit te maken welke ICT-oplossing voor uw informatienoden het meest geschikt is” worden echter steeds volmondiger met “ja” beantwoord, en dat is dan nog maar een deel van het probleem. Als

we naar langdurige bewaring kijken, wordt de problematiek alleen ernstiger want, in tegenstelling tot wat vaak aangenomen wordt is digitale informatie kwetsbaarder dan zijn papieren variant.

Digitale informatie is in hoge mate afhankelijk van hardware, die kwetsbaar en vooral snel verouderd blijkt te zijn en van software, waar de evolutie zo mogelijk nog sneller gaat. Digitale informatie op lange termijn bijhouden blijkt voor organisaties een hele uitdaging. Zonder behoorlijke ondersteuning, zowel technisch als organisatorisch, ziet de toekomst voor die gigantische hoeveelheid digitale bestuurlijke informatie er wel heel somber uit. Dat bewustzijn groeit bij de Vlaamse bestuursinstanties.

Risicobeheersing

In Nederland waarschuwde de toenmalige Rijksarchiefinspectie voor de risico's van een digitale informatiehuishouding in "Een dementerende overheid? De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid".

De Rijksarchiefinspectie wees toen terecht al op de organisatorische consequenties van deze problematiek: goed beheer van (digitale) informatie is voor een belangrijk deel een organisatievraagstuk.

In de praktijk hield dit een advies in dat zich op verschillende terreinen afspeelt. Lokaal pleit men voor een **gerichte opname van verantwoordelijkheden** door het management van de overheidsinstellingen. Maar meer dan één lokaal initiatief liep echter vast op onderschatting van de organisa-

torische impact of haalde omwille van ontbrekende expertise niet de verhoopde resultaten.

Dit leidde automatisch naar de andere twee adviezen; **kennisdeling** en **centraal aangestuurde praktische ondersteuning**.

Geen evidentie, getuige de inleiding van het vervolgonderzoek op "Een dementerende overheid" uit december 2012. De problematiek is ondertussen alleen maar dwingender geworden, met één grote verandering: sinds 2005 is digitaal werken de norm.

"Nagenoeg alle overheidsorganisaties zijn bezig met een digitaliseringstraject of hebben plannen daartoe, waarbij het niet langer gaat om het digitaliseren van een proces of van het 'archief', maar om de volledige omschakeling naar digitaal werken."

In Vlaanderen is dit niet anders. Verschillende overheidsinstellingen nemen maatregelen om de beschikbaarheid van digitale informatie te verhogen. Een niet geringe inspanning, waarbij slechts enkele uitzonderingen aangeven dat zij de volledige informatieketen onder controle hebben.

Inge Schoups, stadsarchivaris, stad Antwerpen:

"Het mooiste bewijs dat onze strategie om informatieprocessen te ondersteunen vanaf de creatie werkt, is dat diensten die wijzigingen op het vlak van automatisering of werkorganisatie overwegen ons spontaan betrekken bij het uittekenen van een oplossing. Men ziet effectief de meerwaarde van de archi-

varis om de levenscyclus van informatie op lange termijn en in een brede context te bekijken."

Telkens keert dezelfde reflex terug: digitale informatie op lange termijn beheren betekent niet aan het einde van het informatieproces overdragen aan het archief, maar het implementeren van een informatiebeleid waarbij informatie vanaf de creatie ingepast wordt in een globale strategie.

Robert Nouwen, archivaris van de provincie Limburg verwoordt het zo:

"Net als human resources management is informatiemanagement één van de dragende pijlers van een organisatie. Gelet op de huidige digitale ontwikkelingen die steeds prominenter worden zou dit voor iedereen een topprioriteit moeten zijn."

Vier oorzaken van informatieverlies

Oorzaak 1: informatie is niet terug te vinden

Om de twee jaar verdubbelt de hoeveelheid digitale informatie in de wereld. Binnen organisaties zal volgens een studie van Planets in de periode 2010-2020 de aanmaak van digitale informatie met een factor 25 vermenvuldigen. Hierdoor zou tegen 2019 70% van alle organisaties meer dan 100 terabyte aan gegevens opslaan, kennis en informatie die vastgelegd wordt om beschikbaar te zijn en te blijven.

De **twee hoogst gescoorde noden** bij kenniswerkers zijn dan ook het **efficiënt beheren van informatie voor later**

gebruik en een transparante manier om informatie te ontsluiten.

Vaak worden gegevens echter op een versnipperde manier bijgehouden: gegevens die op de harde schijf van draagbare toestellen staan, in de mailboxen van medewerkers op servers van eigen data centers of ergens bij een externe leverancier die opslag aanbiedt in de cloud.

Zelfs bij organisaties die gebruik maken van een, op het structureren en delen van kantoordocumenten gericht, documentbeheerssysteem (DMS) toont een onderzoek van IDC uit 2012 aan dat een kenniswerker nog steeds 20% van zijn tijd besteedt aan het zoeken naar informatie. 140 minuten per week gaan hiervan naar het zoeken van informatie en twee uur naar het recreëren van informatie die niet terug gevonden wordt, met als grootste frustratie het doorzoeken van bijlagen in mails.

Samen vormt dit een kost van iets meer dan 200 uur per jaar, wat op masterniveau bij de Vlaamse overheid overeen komt met een kost van gemiddeld **7.200 euro per jaar per kenniswerker**. Een rekensommetje voor de eigen organisatie is snel gemaakt.

Wanneer deze informatie langdurig moet beschikbaar blijven, denken we maar aan personeelsdossiers van medewerkers of de notulen van de gemeenteraad, dan rijzen op het vlak van terugvinden van informatie een aantal bijkomende problemen; elke migratie of opkuisactie heeft zo wel zijn 'weetjes': dit stukje informatie zit niet hier maar daar, de informatie tot datum x zit dan weer daar.

Zolang de menselijke kennis nog aanwezig is om te weten welke informatie ongeveer waar te vinden is lukt het nog om de gezochte informatie bijeen te sprokkelen maar op langere termijn gaat met het verdwijnen van de kenniswerker ook de eigenlijke informatie vaak verloren. Informatie die exclusief in de mailbox zit van een personeelslid is zo een voorbeeld. Nochtans blijkt dat deze mailboxen vaak duurzame informatie bevatten, zo bevat de gemiddelde mailbox tot 68% informatie met interpretatie van regelgeving, en tot 63% persoonsgebonden dossiers.

Oorzaak 2: informatie is niet leesbaar

Als we onze informatie al kunnen beheren naar toegankelijkheid blijft de kans op technisch falen nog steeds een issue. De zoekterm "data recovery" (het recupereren van verloren of beschadigde gegevens) geeft zomaar eventjes 24.000.000 resultaten terug in Google. Dit terwijl het aantal sites dat gegevensverlies meldt eerder beperkt is. Organisaties lopen dan ook niet te koop met gegevens die door interne tekortkomingen verloren gaan, evenmin is de enorme kost die gepaard gaat met het terugwinnen van informatie iets waar organisaties graag mee te koop lopen.

Iedereen heeft ondertussen wel eens te maken gehad met een migratieproblematiek: nieuwe hardware, nieuw besturingssysteem, nieuwe kantoortoepassingen, nieuwe software op maat.

De hinder en de kost voor de organisatie is bij migraties vaak al groot genoeg om ook "al die oude bestanden" mee te converteren. Uiteindelijk blijkt deze informatie helemaal niet leesbaar te zijn.

De bits en bytes die uiteindelijk worden opgeslagen moeten tot informatie omgevormd worden, en daar zijn zowel geschikte hardware als software voor nodig. De IT-gemeenschap is het erover eens dat de levensduur van hard- of software momenteel vier jaar bedraagt. Dat wil zeggen dat om de vier jaar de tussenschakels tussen ons en onze opgeslagen bits verouderd zijn, en worden vervangen.

“ Op langere termijn gaat met het verdwijnen van de kenniswerker ook de eigenlijke informatie vaak verloren. “

Dat dit vervangen niet steeds probleemloos gaat toont het voorbeeld van het Domesday Book. Dit manuscript uit 1086, dat voornamelijk eigendommen en de daarop betaalde belastingen in Engeland inventariseerde, werd tussen 1984 en 1986 gedigitaliseerd op initiatief van de BBC. In een prestigieus project, kostprijs 2,5 miljoen pond, werd ook specifieke hardware ontwikkeld om snelle toegang tot de informatie mogelijk te maken. In 2002 bleek de hardware echter niet meer te functioneren, waardoor het tot 2011 duurde om de gegevens te recupereren en online te zetten.

Dat de hardware voor dit soort van problemen niet exotisch hoeft te zijn toont de blog van ene Adrian Wong aan. Op de site TechArp doet hij verslag van het overzetten van zijn archief van CD naar een nieuwe harde schijf. Inmiddels heeft hij de jaren 1999 tot en met 2003 overgezet. De resultaten waren als volgt:

| Jaar | Aantal CD's | Onleesbaar | | Leesfouten | |
|------|-------------|------------|-------|------------|-------|
| 1999 | 27 | 5 | 18,5% | 2 | 7,4% |
| 2000 | 17 | 1 | 5,9% | 1 | 5,9% |
| 2001 | 149 | 9 | 6,0% | 4 | 2,7% |
| 2002 | 162 | 5 | 3,1% | 0 | 0,0% |
| 2003 | 77 | 5 | 6,5% | 14 | 18,2% |

Een sprekend voorbeeld dat we helaas moeten verruimen naar alle soorten van dragers, ook harde schijven en back-upmedia zijn nu eenmaal niet voor de eeuwigheid bestemd.

De lijst van mogelijke problemen is dan ook lang: van links die verloren gaan omdat de extensie van bestandsnamen bij migraties is gewijzigd over conversies naar formaten waarbij de originele bewerkingen verloren gaan, encryptieproblemen, aanwezigheid van bitrot (kleine foutjes die ontstaan na langdurige opslag en het openen van bestanden onmogelijk maken), virussen tot regelrechte rampen waarbij gehele datacenters kunnen verloren gaan.

De vraag die organisaties zich moeten stellen is dan ook: hoeveel informatieverlies wil mijn organisatie tolereren en welke kost mag hier tegenover staan?

“ We're lucky Shakespeare didn't write on an old PC. ”
Paul Wheatley

Oorzaak 3: authenticiteit van de informatie kan niet aangetoond worden

Het garanderen van de authenticiteit van digitale informatie is evenmin evident, vooral op lange termijn: onze wet- en regelgeving voorziet nog maar voor weinig documenten

de expliciete mogelijkheid voor digitalisering en/of digitale archivering.

Vaak is een juridische analyse vereist, zowel voor substitutie, het vervangen van de originele documenten door een reproductie, als voor het bewaren van een digitaal origineel.

Het bewaren van documenten met digitale handtekening heeft zijn eigen moeilijkheden vanuit de spanning tussen de tijdelijkheid (wijzigend algoritme, wijzigende technologie) van de handtekening en het definitief karakter van het bewaarde document. Vanuit juridisch perspectief lijkt het hebben van een auditspoor, de aantoonbare digitale geschiedenis van een document, aan belang te winnen.

Dat deze problematiek die op internationaal en intergouvernementeel niveau speelt maakt dit zeker niet makkelijker, maar op dit moment de juridische waarde van een specifiek document bepalen is al een expertise op zich. Een archiveringsdienst die een aantal kwaliteitscriteria kan garanderen kan op termijn deze problematiek zeker helpen.

Ook hier gaat het niet enkel over documenten. Onlangs dook in Nederland een juridisch dossier op waarbij een burger een klacht indiende tegen een lokale overheid. Het dispuut draaide over het toekennen van

subsidies, waarvan de regelgeving was gepubliceerd op de website van de instelling. Helaas kon de instelling de toestand van de website op het moment van het dispuut niet meer reproduceren. De les die we hieruit kunnen leren? Het digitaal archiveren wordt meer en meer ook op korte termijn gericht en beperkt zich al lang niet meer tot 'documenten'.

“ Een wetgevend kader dat criteria oplegt aan het beheer van digitale overheidsinformatie zorgt ervoor dat authenticiteit, betrouwbaarheid en bewijskracht gecertificeerd worden. ”

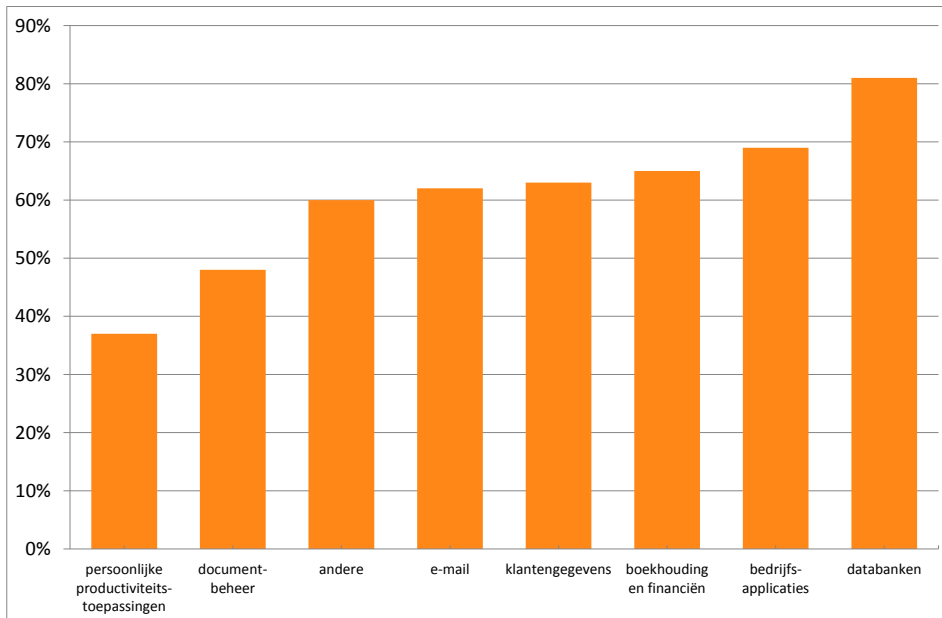
*Bart Severi, teamhoofd
Coördinerende archiefdienst
Vlaamse overheid*

Oorzaak 4: informatie kan niet geïnterpreteerd worden

Informatie wordt via op basis van pragmatische redenen op een specifieke plaats opgeslagen, op basis van specifieke toepassingen, in een documentbeheerssysteem, om gemeenschappelijk gebruik toe te laten... Eens er wat tijd verloopt wordt deze locatie vaak minder logisch: er zijn nieuwe applicaties in gebruik, teamleden zijn niet meer op de vloer aanwezig, projecten worden afgesloten, sommige informatie wordt bewust of onbewust niet bij conversies overgenomen...

Veel informatie blijft onbeheerd achter of moet zich in een nieuwe logica nestelen. Zeker op lange termijn is het hebben van een verklarende context van groot belang.

Ook hier is metadata, onze bijkomende gegevens over de informatie, cruciaal opdat op lange termijn duidelijkheid kan blijven bestaan over het



Welke informatie is het meest risicovol?

hoe en waarom van deze informatie. Het absolute minimumcriterium is overigens een goede naamgeving van de documenten. In een map met 100 documenten met namen als '05032013.docx', "Verslag.docx", "Dossier.docx" op zoek gaan naar dat ene document dat de bestaansreden van het dossier verklaart is erg tijdrovend

Het op orde brengen van de eigen digitale informatiestromen is een noodzaak – of we dit nu willen of niet.

Het beheren, bewaren en beschermen van informatie kost geld. Het verlies ervan ook.

Al deze problemen leiden naar de paradoxale vaststelling dat terwijl de kost voor opslag van digitale informatie blijft dalen, de investeringen die nodig zijn om de informatie te bewaren en toegankelijk te houden blijven toenemen, en onvermijdelijk deel uit maken van een problematiek van digitale informatie.

De kost van het bewaren van informatie beperkt zich niet tot het aanschaffen van nodige hard- en software, maar bevat vooral de beheerskost, en dit is niet anders bij overheidsinstellingen.

Toegangsbeveiliging en back-up zijn klassieke kosten die mee stijgen naargelang het volume en de versnippering stijgen. Vaak stijgen deze kosten ook meer dan nodig omwille van het meermaals bijhouden van dezelfde informatie, los van het feit of deze informatie nog frequent gebruik wordt of niet.

Een meer verdoken kost is het terugvinden van informatie.

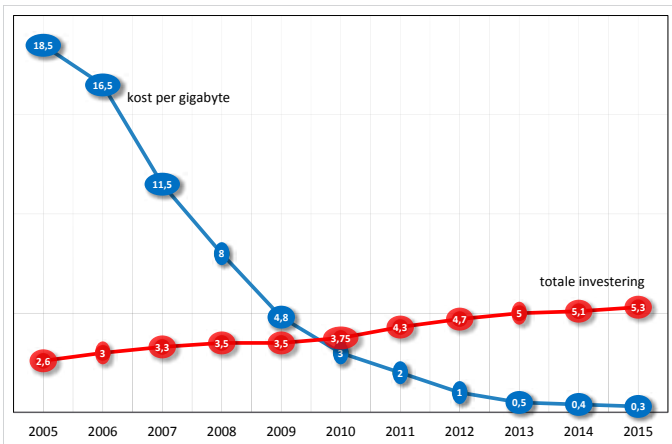
In de gigantische massa aan informatie is specifieke informatie terugvinden een tijdrovend karwei. Opvallend is dat de groei van metadata, gegevens die aan informatie worden toegevoegd om die beter te kaderen, zoals bijvoorbeeld de auteur of een bewaringstermijn, dubbel zo snel toeneemt als de eigenlijke informatie. Het terugvinden van infor-

matie veronderstelt in toenemende mate de realisatie van een volledige informatiehuishouding, vanaf de creatie tot de vernietiging: informatie wordt aan de hand van een aantal principes gestructureerd en niet zelden voorzien van beschrijvingen om toegankelijkheid, terugvindbaarheid, interpretatie en zelfs bewaring toe te laten.

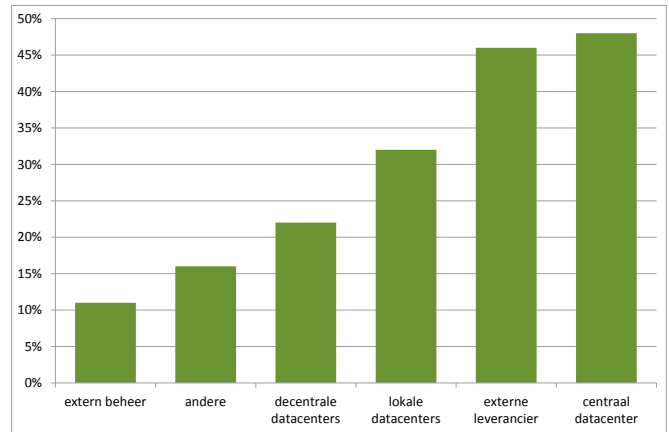
Informatiesilo's waarbij informatie enkel in een bepaalde applicatie te consulteren is, verschillende versies van dezelfde informatie die circuleren, informatie die niet meer teruggevonden wordt, informatie die omwille van een menselijke fout, vergetelheid, bewuste uitzuivering of technische problemen verloren gaat... het zijn problemen waarmee overheden elke dag geconfronteerd worden en die slechts groter worden als we over duurzame bewaring van deze informatie spreken.

Overheden zitten nu eenmaal met een openbaarheidsplicht en de bewaartermijnen van overheidsinformatie kan tot decennia gaan, terwijl in het digitale tijdperk tien jaar al een eeuwigheid is.

Ook de burger die op zoek is naar bouwvergunningen, milieuvergunningen, historiek van de personenbelasting, evaluaties van kinderdagverblijven door de Zorginspectie, informatie over onderwijs of de besluitvorming in de gemeenteraad... wordt met deze problematiek geconfronteerd. Uit de jaarverslagen van de Beroepsinstantie inzake openbaarheid van bestuur blijkt een sterk stijgende trend naar dit soort van vragen, ondanks het feit dat voor sommige instellingen die cijfers tot nul terugvallen omdat ze de gegevens structureel via een website ter beschikking stellen.



Evolutie van de aankooprij en de beheersrij per gigabyte opslag
 kost per GB = in \$ en totale investering = in 1000\$



Lange termijn opslag van gegevens

Actieve en passieve informatie

Records management

Records management is een aanpak om informatie vanuit zijn levenscyclus te bekijken en pro-actief op te volgen. Een records management strategie gaat dan ook verder dan enkel documenten: veel informatie is nu eenmaal ook te vinden in databanken, websites en zelfs audio-visueel materiaal. In Australië werd, naar aanleiding van een regeringsbeslissing om de overheidsinformatiehuishouding maximaal digitaal te voeren, een records management strategie ingevoerd bij de overheidsinstellingen.

De National Archives of Australia voerden in 2010 een grootschalige enquête bij die instellingen²⁰. De voordelen die deze verschillende instellingen zelf signaleerden speelden zich voornamelijk op het vlak van aansturing, verbetering van processen en

kostenbeheersing af, gaande van snellere detectie en dienstverlening aan de burger, betere bescherming van gegevens, beter tegemoetkomen aan wettelijke verplichtingen en een lagere kostprijs voor het beheer.

Een belangrijk aspect hiervan is het afzonderen van passieve informatie: informatie die niet mag verloren gaan, maar minder frequent gebruikt wordt.

Archief

Het archief vormt sinds jaar en dag de oplossing voor dit soort van informatie, meer en meer ook voor digitale informatie. Daar waar het archief vroeger oude documenten bewaarde en verder weinig inspanningen vereiste om de leesbaarheid te garanderen is nu de website die vervangen wordt na één dag ook 'archief'. Bovendien moet al deze informatie, ondanks steeds wijzigende hard- en software, toch leesbaar blijven.

Hier en daar hoor je het nog wel

dat digitale informatie afgedrukt wordt en zo aan het papieren dossier wordt toegevoegd, maar voor audiovisueel materiaal, databanken, websites en andere nieuwe media is dit nu onmogelijk. Helemaal absurd zou het worden als we onze gescande documenten weer zouden afdrukken om ze in het papieren chieft op te slaan.

Duurzame archivering van digitale informatie

Er is geen allesomvattend product

Finaal maakt een goede digitale archiveringsstrategie deel uit van een informatiebeleid dat informatieprocessen vanaf de creatie ondersteunt. Aan het einde van deze informatieprocessen zal men dus steeds moeten omgaan met een instabiele toevloed van te archiveren informatie, waarvan de producten die instonden voor de creatie aan evolutie onderhevig zijn.

Op de markt bestaat dan ook geen allesomvattend product dat instaat voor het geheel van archiverings-



activiteiten. Wel is er sprake van een onderliggend model: het ISO-model Open Archival Information System (OAIS), "Het geheel van mensen en systemen, bedoeld om informatie duurzaam op te nemen, te bewaren, te beheren en ter beschikking te stellen", dat een raamwerk biedt voor het duurzaam beheren van digitale informatie.

“Overheden zitten nu eenmaal met een openbaarheidsplicht en de bewaartermijnen van overheidsinformatie kan tot decennia gaan, terwijl in het digitale tijdperk tien jaar al een eeuwigheid is.”

'Open' staat voor de manier waar-

op dit model werd ontwikkeld; met name in open forums waarbij een breed scala aan expertises bij elkaar wordt gebracht.

Het werkterrein van de digitale archiveris is dan ook zo breed en volatiel dat enkel door samenwerking tot een duurzame oplossing wordt gekomen.

Dat het bewustzijn over deze problematiek in de wereld aan het groeien is blijkt uit de vele initiatieven die de laatste jaren opgestart werden. Op talloze plaatsen wordt, vaak in netwerkverband, dan ook gezocht naar oplossingen voor deze algemene problematiek. Zo zijn, naast vele andere, verschillende sites te vinden die werken rond metadata, het op

een transparante manier structureren van de gearchiveerde info, methodes om digitale informatie levend te houden, en sites die zich dan weer quasi exclusief tot de kostenstructuur van duurzame digitale archivering beperken of zich richten op één specifiek type van informatie. Een heel actieve internationale gemeenschap, die vaak vanuit een archiveringsachtergrond, aan actieve kennisdeling doet om deze quasi oneindige problematiek in goede banen te leiden.

En in Vlaanderen?

In de realiteit is het archiefwezen van de verschillende Vlaamse overheidsinstellingen extreem gediversifieerd, van grote archieven met internatio-

nale uitstraling tot gemeenten waar de archieffunctie niet voorzien is.

Niet alle instellingen maken op dit moment de nodige middelen vrij om een informatiebeleid en een archiveringsstrategie te implementeren. Voorbeelden maken duidelijk dat, eens men op deze problematiek inzoomt, de interne werking van de instelling wel degelijk ernstig wordt versterkt:

Meer en meer wordt op het terrein ook vastgesteld dat kleinere instellingen zich lokaal samen gaan organiseren om een financieel en organisatorisch kader te creëren om de archiefproblematiek aan te pakken.

Het is duidelijk dat deze initiatieven eerst en vooral op zoek gaan naar een draagvlak, en naar een schaal die de kostprijs voor de beheersing van deze problematiek voor de instellingen draagbaar maakt.

Digitaal Archief Vlaanderen

De inspanningen die op een lokaal niveau gebeuren zijn vaak van hoge kwaliteit, maar van een breed draagvlak voor digitale duurzaamheid in Vlaanderen is op dit moment in beperkte mate sprake.

Dat de problematiek verder reikt dan het archiveren van kantoordocumenten moet ondertussen duidelijk zijn. De complexiteit van het duurzaam archiveren van een gehele informatiehuishouding, inclusief websites, databases, bedrijfsfoto's, kantoordocumenten, scans... is dan ook wereldwijd een sterk groeiende bezorgdheid die behoorlijk wat expertise en inspanning vraagt.

De Vlaamse Regering bekijkt dan ook op welke manier de ondersteuning van deze problematiek, die zo-



wel naar technische investering als het ter beschikking stellen van kennis en expertise niet gering is, op een zo kostenefficiënt mogelijke manier en voor zoveel mogelijk overheidsinstaties kan gebeuren.

In de schoot van het Vlaams Instituut voor de Archivering (VIAA), dat volop werkt aan de uitbouw van een digitaal archief voor erfgoed (in eerste instantie audio-visueel) werd het project Digitaal Archief Vlaanderen opgestart. Het VIAA kreeg van de Vlaamse overheid ook de opdracht om een oplossing voor archiveren van digitale overheidsarchieven te onderzoeken.

Hiervoor werkt het VIAA nauw samen met de Vlaamse overheid, KU Leuven/LIAS, het Vlaams Parlement en FelixArchief/eDAVID.

Deze partners investeerde en in het verleden niet alleen in het opbou-

wen van expertise op het vlak van duurzaam digitaal archiveren, maar deden ook belangrijke investeringen op het vlak van infrastructuur.

In het project Digitaal Archief onderzoeken zij of deze investeringen kunnen opgeschaald worden en in een dienstenmodel kunnen worden aangeboden aan de andere zorgdragers uit de openbare sector.

De Vlaamse overheid wil met Digitaal Archief Vlaanderen niet alleen de nodige infrastructuur en tools aanbieden om duurzaam archiveren van digitale informatie op een kostenefficiënte manier voor overheidsinstellingen mogelijk te maken, ze zet ook in op het verhogen van de competenties op het terrein van het informatiebeheer.

Hoe dit aanbod er precies zal uitzien is te lezen in het volgend nummer van BinnenBand.

Beroepscommissie voor Tuchtzaken

werkzaamheden in 2012

In 2012 heeft de Beroepscommissie voor Tuchtzaken van het statutaire gemeente-, provincie- en OCMW-personeel 28 beroepen ontvangen: 7 beroepen tegen een preventieve schorsing en 21 beroepen tegen een tuchtsanctie.

Overzicht tuchtberoepen in 2012

| Nr. | Omschrijving tuchtvergreep of ordemaatregel | Beslissing Tuchtoverheid | Beslissing Beroepscommissie |
|---------|---|---|--|
| 135 (1) | <ul style="list-style-type: none"> • stoken van onrust, veelvuldig schelden • handelingen die het klimaat binnen de dienst verstoren • manifest negeren van afspraken | één maand schorsing | 05/03/2012 één maand schorsing |
| 136 (2) | werkweigering | drie maanden schorsing | 06/03/2012 één maand schorsing |
| 137 (3) | tekortkomingen bij uitoefening van functie | inhouding van salaris met 20% gedurende zes maanden | 19/06/2012 inhouding van salaris met 20% gedurende drie maanden |
| 138 (4) | <ul style="list-style-type: none"> • het niet voldoen aan de ambtsplichten • uiten van bedreigingen t.a.v. collega • niet respectvol bejegenen van vrouwelijke collega's | zes maanden schorsing | 20/06/2012 zes maanden schorsing |
| 139 (5) | <ul style="list-style-type: none"> • Oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen en tijd • oneigenlijk gebruik elektronische handtekening van mandataris | preventieve schorsing van vier maanden zonder inhouding van salaris | 15/06/2012 |
| 140 (6) | weigeren uitvoeren opdracht en schending privacy-wet | één maand schorsing | 15/06/2012 geen tuchtsanctie |
| 141 (7) | misbruik prikklok, regelmatig te laat komen en afleggen van valse verklaringen | inhouding loon gedurende drie maanden | 20/06/2012 schorsing gedurende acht dagen |

| Nr. | Omschrijving tuchtvergrijp of ordemaatregel | Beslissing Tuchtoverheid | Beslissing Beroepscommissie |
|----------|--|---|---|
| 142 (8) | niet naar behoren overdragen van gegevens en documenten | inhouding salaris met 20% gedurende drie maanden | 26/06/2012 blaam |
| 143 (9) | <ul style="list-style-type: none"> • misbruik vertrouwen • schending wetgeving • schending deontologie | ontslag van ambtswege | 18/07/2012 zes maanden schorsing |
| 144(10) | <ul style="list-style-type: none"> • gebrekkige opvolging en taakplanning • annuleren van afspraken • negeren opdrachten • gebrek aan respect voor de hiërarchie • gemis aan loyaliteit | blaam | 11/10/2012 blaam |
| 145 (11) | zich niet integer en niet klantgericht gedragen | Inhouding 20% van salaris gedurende twee weken | 05/10/2012 blaam |
| 146 (12) | <ul style="list-style-type: none"> • niet integer handelen door ongepast en niet respectvol taalgebruik • schriftelijke doodsbereidingen t.a.v. hiërarchische meerdere | zes maanden schorsing | 30/10/2012 drie maanden schorsing |
| 147 (13) | ontvangen van smeergeld | preventieve schorsing voor een periode van vier maanden met 21% inhouding salaris | 15/10/2012 preventieve schorsing voor een periode van vier maanden met 10% inhouding van salaris |
| 148(14) | <ul style="list-style-type: none"> • oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen en tijd • oneigenlijk gebruik elektronische handtekening van mandataris | verlenging preventieve schorsing | 02/10/2012 verlenging preventieve schorsing |
| 149 (15) | <ul style="list-style-type: none"> • ernstige beroepsfouten • niet collegiaal gedrag • niet professioneel gedrag | ontslag van ambtswege | 17/08/2012 beslissing is nietig (BCT geeft gevolg aan arrest RvS waarin eerdere beslissing BCT wordt vernietigd) |
| 150(16) | <ul style="list-style-type: none"> • insubordinatie • niet naleven bepalingen arbeidsreglement • overtreding deontologie | ontslag van ambtswege | 05/12/2012 ontslag van ambtswege |
| 151 (17) | Ernstige beroepsfouten | schorsing van drie maanden | 22/11/2012 geen tuchtsanctie |
| 152 (18) | <ul style="list-style-type: none"> • niet uitvoeren van decretaal opgelegde taken • gebrek aan actieve en constructieve medewerking binnen het managementteam en met personeelsleden en bestuur | preventieve schorsing zonder inhouding salaris | 07/11/2012 akteneming afstand van beroep |

| Nr. | Omschrijving tuchtvergrijp of ordemaatregel | Beslissing Tuchtoverheid | Beslissing Beroepscommissie |
|----------|--|--|---|
| 153 (19) | <ul style="list-style-type: none"> • oneigenlijk gebruik van dienstmiddelen en tijd • oneigenlijk gebruik elektronische handtekening van mandataris | ontslag van ambtswege | 18/12/2012 ontslag van ambtswege |
| 154 (20) | passieve omkoping | preventieve schorsing met inhouding salaris met 25% | 13/11/2012 hoger beroep laattijdig en derhalve onontvankelijk |
| 155 (21) | zich ten onrechte toekennen van vergoedingen | verlenging preventieve schorsing met 25% inhouding salaris | 15/02/2013 verlenging preventieve schorsing met 25% inhouding salaris |
| 156 (22) | valsheid in geschrifte | inhouding salaris met 35% gedurende zes maanden | 30/10/2012 beslissing is nietig (BCT geeft gevolg aan arrest RvS waarin eerdere beslissing BCT wordt vernietigd) |
| 157 (23) | verwaarlozing van beroeps-plichten | ontslag van ambtswege | 18/03/2013 tuchtstraf kan geen doorgang vinden omdat tuchtfeiten verjaard zijn |
| 158 (24) | vermoeden van zedenfeiten | verlenging preventieve schorsing met inhouding salaris met 50% | 18/12/2012 preventieve schorsing wordt nietig verklaard |
| 159 (25) | <ul style="list-style-type: none"> • ongepaste mail versturen en weigeren excuses aan te bieden • niet aanvaarden van hiërarchisch gezag, noch van gemaakte afspraken, noch van gegeven opdrachten | drie maanden schorsing | 01/02/2013 één maand schorsing |
| 160 (26) | inbreuk op loauteitsverplichtingen tijdens ziekteverlof | verbod om nog verder te werken op dienst informatica | 15/02/2013 beroep is onontvankelijk |
| 161 (27) | <ul style="list-style-type: none"> • verlaten dienst zonder voorafgaande toestemming • alcoholische dranken en andere genotsmiddelen op de werkplaats brengen en zich in dronken toestand op de werkplaats bevinden • onwettige afwezigheden • ongepast gedrag tegenover collega's | inhouding salaris met 10% gedurende zes maanden | 28/02/2013 inhouding salaris met 10% gedurende zes maanden |
| 162 (28) | Zich toe-eigenen van gemeentelijke goederen voor privé-doeleinden | ontslag van ambtswege | 30/04/2013 zes maanden schorsing |

Vaststellingen

Beroepen tegen een preventieve schorsing

Vijf van de zeven beroepen tegen een preventieve schorsing waren beroepen tegen een beslissing van een gemeentelijke tuchtverheid, twee beroepen waren gericht tegen een beslissing van een OCMW-bestuur.

Een beroep werd door de beroepscommissie onontvankelijk en een nietig verklaard.

De beroepscommissie heeft vier preventieve schorsingen bevestigd. In een geval heeft de beroepscommissie akte genomen van de afstand van beroep.

Beroepen tegen een tuchtsanctie

De Beroepscommissie voor Tuchtzaken heeft 13 beroepen ontvangen tegen een beslissing van een gemeentelijke tuchtverheid en 7 beroepen tegen een beslissing van een OCMW. In 2012 was er een beroep tegen een beslissing van een provinciebestuur.

In een beroep heeft de beroepscommissie aan betrokkene gevraagd om het beroep te argumenteren.

Daarnaast werd een beroepschrift onontvankelijk verklaard omdat het geen tuchtzaak betrof.

In twee zaken heeft de beroepscommissie beslist tot de nietigheid van de tuchtbeslissing wegens een arrest van de Raad van State.

In zes beroepen heeft de beroepscommissie de tuchtsanctie bevestigd die de tuchtverheid had opgelegd.

BinnenBand december 2013

Dossier externe personeelsmobiliteit

Tot slot

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur beschikt naast het tijdschrift BinnenBand over nog andere communicatiekanalen, waarlangs zij informatie naar de lokale en provinciale besturen verspreidt.

Website: www.binnenland.vlaanderen.be

Binnenl@nd is de elektronische nieuwsbrief van het Agentschap voor Binnenlands Bestuur. In deze nieuwsbrief is recente info over het binnenlands bestuur, het stedenbeleid en het inburgeringsbeleid in Vlaanderen opgenomen: beslissingen van de Vlaamse Regering, de ministers, het Vlaams Parlement, het agentschap. De nieuwsbrief verschijnt zo vaak er nieuws te melden valt, hij heeft dus geen vaste periodiciteit. U kunt zich abonneren op de nieuwsbrief via onze website.

Publicaties: Over belangrijke nieuwe ontwikkelingen of nieuwe regelgeving geeft het Agentschap voor Binnenlands Bestuur een publicatie uit. U kunt alle publicaties bestellen via onze website. Besturen en andere geïnteresseerden kunnen onze publicaties gratis bestellen zolang de voorraad strekt. Voor particulieren geldt wel de beperking van maximum twee exemplaren van dezelfde publicatie per aanvrager.

Naast bestelling via elektronische weg, kan u de publicaties ook aanvragen via:

- martine.vanruyskensvelde@bz.vlaanderen.be
- 02 553 40 39