



Thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies

Globaal rapport | 16 februari 2016



**Vlaamse
overheid**

**AUDIT
VLAANDEREN**

Thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies

Globaal rapport | 16 februari 2016



INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	7
Leeswijzer	9
Dankwoord	9
Inleiding	11
Deel I: Bevindingen ten aanzien van gemeentebesturen	19
1. Planning, evaluatie en rapportering	21
2. Detectie, aanrekening en inning	33
3. Debiteurenbeheer	51
4. Informatieveiligheid en toegangsbeheer	57
Deel II: Bevindingen ten aanzien van overkoepelende instanties	63
1. Vaststellingen	65
2. Aanbevelingen	79
Bijlagen	83

SAMENVATTING

Tussen oktober 2014 en oktober 2015 voerde Audit Vlaanderen bij twintig gemeentebesturen een thema-audit uit over de gemeentelijke belastingen en retributies. Tijdens deze audits kwamen heel wat bevindingen aan de oppervlakte: sterke punten, maar ook verbeterpunten die in meerdere geauditeerde gemeentebesturen werden vastgesteld. Dit globale rapport geeft de belangrijkste van deze bevindingen weer.

Bij de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies ging Audit Vlaanderen na in welke mate de betrokken gemeentebesturen over de nodige beheersmaatregelen beschikken om de gemeentelijke belastingen en retributies op een efficiënte en integere manier correct en volledig te innen, zodat het risico op verlies aan inkomsten wordt beperkt en een gelijke behandeling van belastingplichtigen wordt gegarandeerd. Audit Vlaanderen onderzocht dit aan de hand van een aantal belastingen en retributies, geselecteerd op basis van hun relatief belang en risico. Concreet kwamen de belasting op leegstand, de belasting op onbebouwde gronden, de belasting op tweede verblijven, de belasting op drijfkracht, de verkoop van huisvuilzakken, de verhuur van lokalen en de afgifte van administratieve documenten aan bod.

Globaal stelde Audit Vlaanderen vast dat **gemeentebesturen** vaak nog onvoldoende bewust bezig zijn met proces- en risicomanagement op het vlak van gemeentelijke belastingen en retributies. Gemeentebesturen riskeren hierdoor burgers niet gelijk te behandelen, onnodig veel tijd en personeel in te zetten, fouten en fraude niet op te merken of inkomsten te missen. Dit is des te opvallender omdat de geauditeerde besturen onder andere geselecteerd werden op basis van het belang dat het bestuur heeft bij een goede inning van de belastingen en retributies (op basis van de financiële situatie van het gemeentebestuur en het aandeel van de gemeentelijke belastingen en retributies in de totale ontvangsten).

Een aantal gemeentebesturen heeft reeds goede stappen gezet om belastingen en retributies degelijk te innen. Vaak zijn deze gemeentebesturen ook in een ruimer kader bezig zijn met interne controle / organisatiebeheersing. Door regelmatig de eigen werking te evalueren, merken deze besturen een groot aantal mogelijke knelpunten zelf op en kunnen ze die proactief aanpakken. Bij andere gemeentebesturen is de organisatie zich veel minder bewust van de risico's die zij in bepaalde processen loopt, ontbreken vaak maatregelen om die risico's af te dekken en verlopen processen niet steeds efficiënt.

De belangrijkste verbeterpunten die vastgesteld werden, zijn:

- **Een evaluatie van de reglementen en procedures is noodzakelijk**

Een periodieke, grondige evaluatie van de reglementen en procedures met betrekking tot belastingen en retributies vindt in weinig gemeentebesturen plaats en de nodige gegevens om een dergelijke evaluatie grondig te kunnen uitvoeren, ontbreken vaak. Hierdoor loopt men het risico dat reglementen niet duidelijk zijn of in de praktijk niet toegepast (kunnen) worden, de belasting of retributie niet het beoogde doel bereikt, tarieven niet langer up-to-date zijn, inningsprocessen niet efficiënt en effectief verlopen ...

- **De procedures om belastingplichtigen en -grondslagen te detecteren, kunnen geoptimaliseerd worden**

Heel wat gemeentebesturen ondervinden moeilijkheden om op een zo volledig en correct mogelijke manier de belastingplichtigen en belastinggrondslag te detecteren. Dit kan leiden tot het heffen van belastingaanslagen die niet overeenkomen met de realiteit en het missen van inkomsten. Vooral de belasting op drijfkracht blijkt hierbij problematisch.

- **Er is nood aan een werkwijze die verzekert dat een afgeleverd product/dienst resulteert in een betaling**

Nogal wat gemeentebesturen hebben onvoldoende garantie dat elk afgeleverd product of geleverde dienst

effectief correct en tijdig resulteert in een betaling, hetzij contant of via factuur. De kans bestaat dat gemeentebesturen hierdoor fouten en fraude niet opmerken en inkomsten missen.

■ **Er moet extra worden ingezet op het regelmatig opvolgen van de openstaande vorderingen**

Doordat er onvoldoende regelmatigheid is in en afspraken zijn over de opvolging van openstaande vorderingen, riskeert men belastingplichtigen niet gelijkwaardig te behandelen en ontvangsten te missen.

Een goed of minder goed verloop van de processen m.b.t. belastingen en retributies, is echter niet enkel afhankelijk van het betrokken gemeentebestuur zelf. In de uitgevoerde audits stelde Audit Vlaanderen een aantal knelpunten vast die buiten het bereik van de gemeentebesturen liggen en eerder het voorwerp kunnen uitmaken van acties of initiatieven van **andere instanties, zoals de Vlaamse overheid, de koepelverenigingen en de softwareleveranciers**. Kort samengevat betreft het volgende knelpunten:

■ **De uitwisseling van gegevens verloopt niet evident**

Gemeentebesturen ervaren een gebrek aan uitwisseling van actuele en correcte informatie van andere instanties zoals de federale overheid onder andere om de vaststelling van belastingplichtigen en belastinggrondslagen efficiënt en sluitend op te baseren. Het gaat hierbij vooral over gegevens van de kadastrale legger, van de Kruispuntbank van Ondernemingen en van de distributienetbeheerders en nutsvoorzieningen.

■ **Overzichten uit bepaalde applicaties zijn niet eenvoudig raadpleegbaar**

Gemeentebesturen slagen er niet in om gedetailleerde overzichten van alle aangevraagde documenten te halen uit de applicaties die hen hiervoor ter beschikking gesteld worden. Daardoor beschikken ze over onvoldoende gegevens van andere instanties om bijvoorbeeld voor de afgifte van administratieve documenten een sluitende kascontrole te kunnen uitvoeren.

■ **De gebruikte softwaresystemen bij gemeentebesturen vertonen tekorten**

Gemeentebesturen zijn vaak afhankelijk van manuele, tijdrovende handelingen bij het gebruik van softwaresystemen voor hun belastingen, retributies en de algemene boekhouding. Hierdoor is het risico op fraude, fouten of ongelijke behandeling groter.

■ **Er is een gebrek aan communicatie tussen verschillende softwaresystemen**

Het gebrek aan digitale gegevensuitwisseling tussen softwaresystemen belemmert (automatische) controles, verhoogt de gevoeligheid voor fouten en zorgt voor een inefficiënte werking.

■ **Er is een spanningsveld tussen de regelgeving in de betrokken decreten en de praktijk in de gemeentebesturen zelf**

Bepaalde bepalingen uit de betrokken decreten blijken moeilijk toepasbaar of leven onvoldoende binnen de gemeentebesturen.

Op basis van deze overkoepelende vaststellingen formuleert Audit Vlaanderen aan het einde van dit rapport een aantal aanbevelingen voor de Vlaamse overheid, de koepelverenigingen en de softwareleveranciers. Realisatie van deze aanbevelingen kan de gemeentebesturen aanzienlijk ondersteunen om hun belastingen en retributies op een efficiënte en integere manier correct en volledig te innen, met een gelijkwaardige behandeling van alle burgers.



LEESWIJZER

In de inleiding van dit globale rapport wordt een korte situering van Audit Vlaanderen gegeven en wordt ingegaan op de doelstelling, de reikwijdte, de methodiek en het verloop van de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies. Verder komen ook de geauditeerde besturen en de goede praktijken aan bod. Tot slot worden in deze inleiding het doel en de beperkingen van dit globale rapport toegelicht.

Deel 1 gaat dieper in op de voornaamste bevindingen ten aanzien van gemeentebesturen uit de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies. Dit deel bestaat uit vier hoofdstukken, namelijk:

1. Planning, evaluatie en rapportering;
2. Detectie, aanrekening en inning;
3. Debiteurenbeheer;
4. Informatieveiligheid en toegangsbeheer.

Waar mogelijk worden goede praktijken vermeld die tijdens deze thema-audit werden vastgesteld. Meer informatie over die goede praktijken kan geraadpleegd worden in de goedepraktijkendatabank¹ van Audit Vlaanderen.

In het eerste hoofdstuk van deel 2 staan de verbeterpunten waar moeilijk op lokaal niveau aan de slag mee kan worden gegaan en een overkoepelende aanpak zich opdringt. Het tweede hoofdstuk van dit deel zet de aanbevelingen op een rijtje die Audit Vlaanderen formuleerde op basis van die overkoepelende vaststellingen.

Tot slot bevat dit globale rapport twee bijlagen met gedetailleerde informatie, waarnaar verwezen wordt doorheen het rapport.



DANKWOORD

Audit Vlaanderen wil de geauditeerde besturen bedanken voor de constructieve samenwerking tijdens de audits. Dankzij de opbouwende sfeer waarin de audits konden plaatsvinden, was het mogelijk om een globaal rapport te maken.

¹ <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->

INLEIDING

SITUERING

Het agentschap Audit Vlaanderen werd opgericht op 1 januari 2014 en heeft als opdracht het systeem van interne controle / organisatiebeheersing van de lokale besturen en de Vlaamse administratie te evalueren. Die evaluatie doet Audit Vlaanderen door audits uit te voeren.

Audit Vlaanderen is een nieuw agentschap, maar kan voortbouwen op een jarenlange ervaring met de uitvoering van audits bij de Vlaamse administratie. Het vroegere agentschap Interne Audit van de Vlaamse Administratie (IAVA) werd immers in dit nieuwe agentschap geïntegreerd.

Twee auditcomités sturen Audit Vlaanderen aan: een auditcomité van de lokale besturen en een auditcomité van de Vlaamse administratie. De auditcomités staan in voor de strategische keuzes van en het toezicht op het agentschap².

Wat is interne controle / organisatiebeheersing?

“Interne controle” is in feite een synoniem voor “beheersing”. Het gaat hierbij niet over het controleren/inspecteren van een organisatie, maar het beheersen ervan. Beheersen betekent in deze context: in de hand hebben en er de nodige sturing en opvolging aan geven. Elke organisatie is dus, al dan niet bewust, dagelijks bezig met interne controle / organisatiebeheersing. Met een goede interne controle / organisatiebeheersing kan een organisatie de juiste dingen doen en deze dingen ook op de juiste manier doen. Interne controle / organisatiebeheersing situeert zich op organisatieniveau, op dienstniveau en op procesniveau.

Wat is een thema-audit?

Bij een thema-audit onderzoekt Audit Vlaanderen een specifiek thema binnen een organisatie. Binnen dit thema ligt de klemtoon op één of een aantal processen, die meer in de diepte onderzocht worden. Audit Vlaanderen gaat na of de organisatie over de nodige beheersinstrumenten beschikt om deze processen naar behoren uit te voeren en de risico's te beperken. Bovendien evalueert Audit Vlaanderen hoe deze instrumenten in de praktijk ingezet worden. Een thema-audit wordt uitgevoerd bij verschillende lokale besturen. Naast de individuele rapporten voor de geauditeerde lokale besturen wordt ook een globaal rapport opgemaakt met overkoepelende vaststellingen en aanbevelingen, die ook voor andere organisaties relevant kunnen zijn.

² Het auditcomité van de lokale besturen en het auditcomité van de Vlaamse administratie garanderen de onafhankelijkheid van Audit Vlaanderen. Ze staan in voor de aansturing en de opvolging van, en de controle en het toezicht op Audit Vlaanderen. Onder andere op basis van de werkzaamheden van Audit Vlaanderen geven ze advies aan de Vlaamse Regering. Het auditcomité van de lokale besturen bestaat uit zeven leden: vier onafhankelijke leden, twee leden aangeduid door de VVSG en één lid aangeduid door de VVP. Een vertegenwoordiger van de Vlaamse minister voor Binnenlands Bestuur woont de vergaderingen bij als waarnemer.

Bij de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies ging Audit Vlaanderen na in welke mate de geauditeerde gemeentebesturen over de nodige beheersmaatregelen beschikken om de gemeentelijke belastingen en retributies op een efficiënte en integere manier correct en volledig te innen en hierbij alle burgers gelijkwaardig te behandelen. Ook de effectieve toepassing van die beheersmaatregelen behoort tot het onderwerp van deze thema-audit.

Waarom een thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies?

Op basis van gesprekken met diverse belanghebbenden (gemeentesecretarissen, financieel beheerders en koepelorganisaties) werd begin 2014 een lijst opgemaakt met mogelijke onderwerpen voor thema-audits. Bovenaan op deze lijst stond het thema “inkomende financiële stromen”. De uitdagingen op financieel vlak zijn voor veel gemeentebesturen groot. Het is dan ook belangrijk dat zij voor hun inkomsten zo goed mogelijk georganiseerd zijn en zo weinig mogelijk middelen verliezen. Verschillende belanghebbenden gaven bovendien aan te ervaren dat de interne controle / organisatiebeheersing op het vlak van inkomensbronnen bij gemeentebesturen kan versterkt worden. Het auditcomité van de lokale besturen koos dan ook dit onderwerp voor de eerste thema-audit bij de lokale besturen.

Gemeentebesturen beschikken over een brede variatie aan inkomende financiële stromen. De belangrijkste daarvan, zoals aanvullende personenbelasting, opcentiemen op onroerende voorheffing en middelen uit het gemeentefonds, worden door andere instanties naar het gemeentebestuur doorgestort. Een betere of minder goede interne controle / organisatiebeheersing bij het gemeentebestuur zelf heeft nauwelijks impact op deze inkomsten. Audit Vlaanderen koos er dan ook voor om dit niet te onderzoeken tijdens deze thema-audit.

Andere inkomstenbronnen (zoals dividenden en het verkopen van financiële en materiële activa) vertegenwoordigen dan weer een klein aandeel in de totale inkomsten van een gemeentebestuur. Om deze reden werd ook dit niet verder onderzocht.

Het auditcomité van de lokale besturen besliste om het thema “inkomende financiële stromen” verder af te bakenen tot “gemeentelijke belastingen en retributies”. Volgens de in de meerjarenplannen geraamde inkomsten voor 2014-2019 vertegenwoordigt dit in totaal 1.320.558.442 euro per jaar, ofwel 11,39% van de totale inkomsten van alle gemeentebesturen in Vlaanderen. Gemeentelijke belastingen en retributies vertegenwoordigen dan ook een belangrijke inkomstenbron die het gemeentebestuur zelf in de hand heeft.

Welke gemeentelijke belastingen en retributies werden geauditeerd?

Om het thema “gemeentelijke belastingen en retributies” hanteerbaar te maken, selecteerde Audit Vlaanderen een aantal specifieke gemeentelijke belastingen en retributies. Bij deze selectie werd rekening gehouden met:

- de frequentie van voorkomen;
- de materialiteit;
- een inschatting van de mogelijke risico's.

In bijlage 1 zijn meer details terug te vinden over de gegevens waarop de selectie gebaseerd is.

De geselecteerde gemeentelijke belastingen en retributies dienden als kapstokken om de diverse onderliggende processen te onderzoeken, zoals een correcte en volledige identificering van de belastingplichtigen, een goede registratie van verkochte of verhuurde producten, het kasbeheer, het facturatieproces en het debiteurenbeheer.

Indien tijdens een audit duidelijk werd dat in een geauditeerd gemeentebestuur het aantal van deze belastingen en retributies in de totaliteit relatief klein was, besloot Audit Vlaanderen om een andere belasting mee in de audit op te nemen, afhankelijk van de lokale situatie. In drie van de twintig geauditeerde gemeentebesturen was dit het geval.

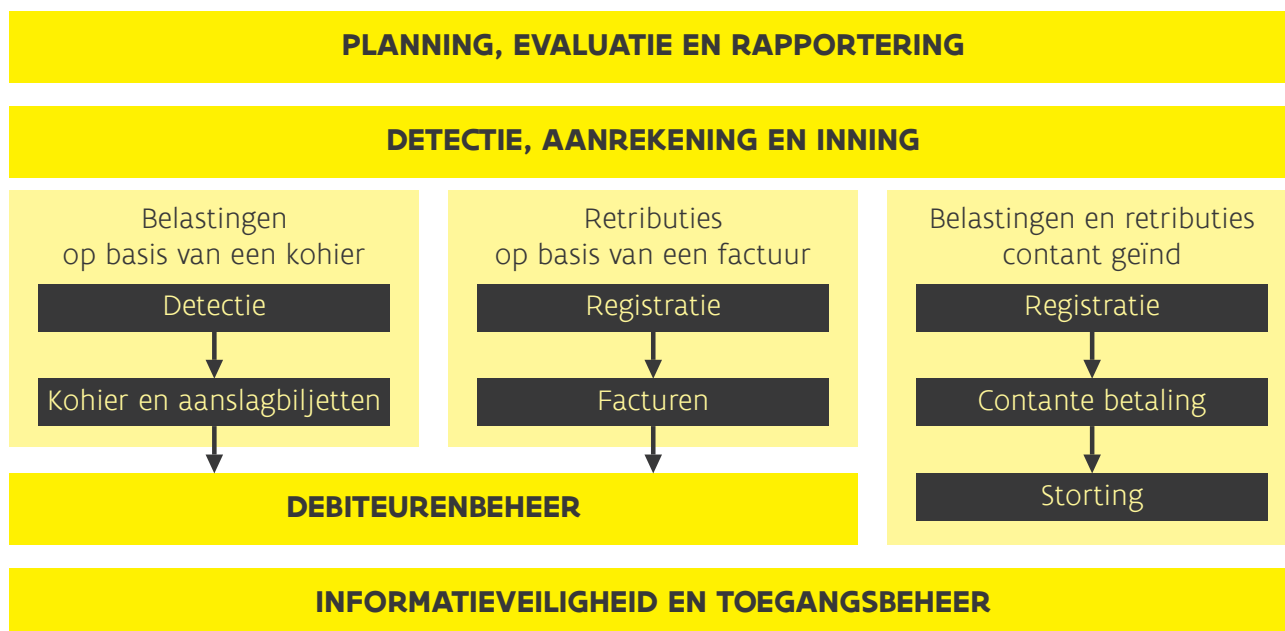
De geselecteerde gemeentelijke belastingen en retributies:

- de belastingen op leegstand;
- de belasting op onbebouwde gronden;
- de belasting op tweede verblijven;
- de belasting op drijfkracht;
- de verkoop van huisvuilzakken;
- de verhuur van lokalen;
- de belasting op administratieve documenten.

Methodiek van de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies

De basis voor het uitvoeren van een audit is het controleprogramma³. Het controleprogramma bevat controledoelstellingen⁴, risico's en mogelijke beheersmaatregelen.

Het controleprogramma voor de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies werd opgemaakt op basis van gesprekken met experts uit het werkveld (uit gemeentebesturen, het Agentschap Binnenlands Bestuur ...), een literatuurstudie en de bestaande regelgeving. Het ontwerp van het controleprogramma werd vervolgens afgetoetst bij verschillende gemeentebesturen. Volgende aspecten komen hierin aan bod:



³ Een controleprogramma is een instrument dat interne controle / organisatiebeheersing concreet maakt. Het is een uitgebreide gids met controledoelstellingen, risico's en beheersmaatregelen die ondersteuning kan bieden om de interne controle / organisatiebeheersing rond het thema verder uit te bouwen. Gemeentebesturen kunnen een controleprogramma gebruiken als zelfevaluatie-instrument. De resultaten van de zelfevaluatie geven een beeld van waar het goed zit en waar verder op moet worden ingezet. Voor Audit Vlaanderen is een controleprogramma een instrument op basis waarvan audits worden uitgevoerd.

⁴ Controledoelstellingen geven aan wat verwacht wordt van een goed functionerende organisatie.

1. Planning, evaluatie en rapportering

Een gemeentebestuur vermijdt het best zoveel mogelijk om belastingen of retributies te heffen:

- waarvan de regels onduidelijk zijn;
- die burgers en organisaties ongelijk behandelen;
- waarvan de kosten niet opwegen tegen de inkomsten of de beleidseffecten;
- waarvan het inningsproces onnodig complex of onhaalbaar is;
- ...

Het is belangrijk dat:

- bestaande belastingen en retributies regelmatig geëvalueerd worden;
- gemeentebesturen over doordachte en correcte cijfers en rapporten beschikken;
- de regels en verantwoordelijkheden voor alle betrokkenen duidelijk en sluitend zijn;
- de impact van nieuwe belastingen en retributies goed ingeschat wordt.

2. Detectie, aanrekening en inning

2.1. Detectie van belastingplichtigen of retributies

Het proces van inning van belastingen of retributies start steeds met het vaststellen en registreren wie hoeveel aan het gemeentebestuur moet betalen. Het gaat hierbij over:

- het vaststellen van de belastingplichtigen en de belastinggrondslag;
- het voorraadbeheer;
- het registreren van verhuringen;
- ...

Opdat het gemeentebestuur zo goed mogelijk haar inkomsten zou kunnen realiseren en controleren, is het belangrijk dat dit op een correcte, consistente en efficiënte manier gebeurt.

2.2. Aanrekening en inning van de inkomsten

Als er geïdentificeerd is wie welk bedrag dient te betalen, moet dit bedrag ook correct en tijdig aangerekend worden. Afhankelijk van het soort ontvangst (belasting, contante betaling, factuur) zijn hiervoor verschillende beheersmaatregelen nodig.

Globaal kunnen drie inningswijzen onderscheiden worden:

■ **Belastingen op basis van een kohier⁵**

Hierbij is het belangrijk dat alle gedetecteerde belastingplichtigen met de juiste gegevens in het kohier opgenomen worden, dat dit tijdig goedgekeurd wordt en omgezet wordt in correcte aanslagbiljetten.

⁵ Een kohier is een overzichtslijst met onder andere gegevens van de belastingplichtigen, de belastinggrondslag en het te betalen bedrag voor een bepaalde belasting. Deze lijst dient goedgekeurd te worden door het college van burgemeester en schepenen op basis hiervan worden aanslagbiljetten uitgestuurd.

■ **Retributies op basis van een factuur**

In dit proces dient men de nodige beheersmaatregelen te hebben om te verzekeren dat elke geleverde prestatie tijdig omgezet wordt in een correcte factuur.

■ **Contant geïnde belastingen en retributies**

Een sluitend kasbeheer staat hier centraal waarbij elke geleverde prestatie dient te resulteren in een correcte kasontvangst.

3. Debiteurenbeheer

Het is noodzakelijk dat de organisatie de inkomende betalingen goed opvolgt en dat zij voor ontbrekende betalingen tijdig de nodige aanmaningen of dwangbevelen verstuurt. Dit voorkomt dat verstuurde aanslagbiljetten en facturen onbetaald blijven en het gemeentebestuur inkomsten mist.

4. Informatieveiligheid en toegangsbeheer

Voor elk onderdeel van het hierboven omschreven proces, werkt het gemeentebestuur met diverse softwareprogramma's en met vertrouwelijke informatie. Het is van belang om de toegang tot die informatie goed te beheren, afspraken te maken over het informatiebeheer en de informatiebeveiliging, en wijzigingen in data goed te registreren.

In dit onderdeel komt de informatieveiligheid en het toegangsbeheer niet in zijn geheel aan bod, maar enkel de aspecten die rechtstreeks linken aan de vermelde gemeentelijke belastingen en retributies.

Verloop van de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies

Tijdens de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies werden steeds een aantal vaste fasen en stappen doorlopen.

Vorbereidende fase van een audit:

- Bij de start van elke opdracht neemt het auditteam contact op met de secretaris van het gemeentebestuur.
- Belangrijke informatie wordt opgevraagd, zoals meerjarenplan, jaarrekening, delegatiebesluiten en laatste belastingkohieren.
- De auditoren lichten de aanpak en het verloop van de audit toe aan het management van het geauditeerde gemeentebestuur op de zogenaamde **openingsmeeting**.

Het terreinwerk van een audit:

- De auditoren voeren gesprekken met onder andere de secretaris, de financieel beheerder en de medewerkers die een rol spelen bij de geauditeerde gemeentelijke belastingen en retributies. Hierdoor krijgen de auditoren een beeld van het verloop van de processen en de voorziening van beheersmaatregelen.
- De auditoren vragen, indien nodig, bijkomende documenten op.
- De auditoren voeren een aantal testen uit op een steekproef aan gegevens. Deze testen hebben een dubbel doel. Ten eerste nagaan in hoeverre gemeentebesturen die een aantal beheersmaatregelen voorzien, deze in de praktijk ook correct toepassen en nagaan hoe sluitend die beheersmaatregelen zijn. Ten tweede bij het ontbreken van beheersmaatregelen, nagaan welk effect dit heeft op het eindresultaat van het proces.
- Na het verwerken van alle informatie uit de gesprekken, de documentatie en de testen, toetsen de auditoren een eerste keer uitgebreid de vastgestelde sterke punten en verbeterpunten af met de secretaris en de financieel beheerder tijdens het **afsluitende gesprek**.

Rapporteringsfase van een audit:

- De auditoren stellen een ontwerprapport op, dat ze samen met het management van het gemeentebestuur bespreken tijdens de zogenaamde **exitmeeting**. Dit rapport bevat de belangrijkste vastgestelde sterke punten en verbeterpunten, alsook de aanbevelingen. Na de bespreking formuleert het management van het gemeentebestuur een reactie op de auditbevindingen en stelt het een actieplan op voor de implementatie van de aanbevelingen. Deze worden opgenomen in het definitieve rapport, dat bezorgd wordt aan de secretaris, de burgemeester en de voorzitter van de gemeenteraad⁶. De voorzitter van de raad bezorgt het rapport aan de overige raadsleden.

Het auditteam betreft de organisatie dus op verschillende momenten in het rapporteringsproces. Hierdoor wordt een draagvlak bij het gemeentebestuur gecreëerd, wat ertoe kan bijdragen dat het rapport niet zomaar in een kast verdwijnt, maar een stimulans is om de werking verder te verbeteren.

DE GEAUDITEERDE BESTUREN

De thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies werd uitgevoerd in twintig lokale besturen. Gelet op de grote verschillen in inkomstenbronnen tussen gemeente- en OCMW-besturen besloot het auditcomité van de lokale besturen om deze thema-audit te beperken tot gemeentebesturen en dus niet uit te voeren bij OCMW-besturen.

Voor de selectie van deze gemeentebesturen, baseerde Audit Vlaanderen zich op volgende principes:

1. Efficiënte inzet van middelen

Audit Vlaanderen wil haar beperkte capaciteit zo efficiënt mogelijk inzetten. Dat houdt in dat audits in de eerste plaats uitgevoerd worden in besturen waarvan kan vermoed worden dat zij er het meeste baat bij hebben. Voor deze thema-audit betekende dit dat Audit Vlaanderen, op basis van een aantal beschikbare financiële cijfers, een analyse maakte waarin volgende criteria werden meegenomen:

■ De financiële toestand van alle gemeentebesturen

Gemeentebesturen die op financieel gebied voor grotere uitdagingen staan, hebben er meer belang bij om hun belastingen en retributies goed onder controle te hebben. Dit werd beoordeeld aan de hand van de financiële schuldgraad in de jaarrekening 2012⁷ en de gemiddelde autofinancieringsmarge volgens de meerjarenplannen 2014-2019.

■ De verhouding tussen de inkomsten uit gemeentelijke belastingen en retributies en de totale inkomsten van het gemeentebestuur

Gemeentebesturen die relatief gezien veel inkomsten halen uit de gemeentelijke belastingen en retributies, hebben er meer belang bij om zich op dit punt goed te organiseren. Dit werd berekend aan de hand van de cijfers uit de meerjarenplannen 2014-2019.

2. Representativiteit

Een van de doelen van deze thema-audit was om op basis van de twintig uitgevoerde audits, overkoepelende vaststellingen en aanbevelingen te formuleren die voor alle gemeentebesturen een meerwaarde kun-

⁶ Wanneer (delen van) een van de geauditeerde processen uitgevoerd worden door een autonoom gemeentebedrijf (bv. lokalenverhuur), wordt het rapport ook bezorgd aan de hoogste ambtelijke verantwoordelijke en de voorzitter van de Raad van Bestuur van dit autonoom gemeentebedrijf.

⁷ Bij de start van de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies in oktober 2014 waren dit de meest recente rekeningcijfers die voor quasi alle gemeentebesturen beschikbaar waren.

nen hebben. Het was dan ook belangrijk dat de steekproef van geselecteerde gemeentebesturen een zekere representativiteit vertoonde.

Hiertoe werden alle gemeentebesturen van Vlaanderen in tien groepen verdeeld volgens hun inwonersaantal (vanuit de veronderstelling dat de grootte van het gemeentebestuur een invloed kan hebben op de toegepaste beheersmaatregelen). Uit elke groep werden de twee gemeentebesturen geselecteerd die de hoogste score haalden op de hierboven vermelde analyse. Op deze wijze verzekerde Audit Vlaanderen dat de steekproef een variatie aan gemeentebesturen van verschillende omvang zou hebben.

Indien (delen van) geauditeerde processen uitgevoerd werden binnen een autonoom gemeentebedrijf (AGB), werd ook dit AGB bij de audit betrokken. Een overzicht van de twintig geselecteerde besturen, samen met enkele cijfergegevens over deze besturen, is te vinden in bijlage 2.

GOEDE PRAKTIJKEN

Auditoren stellen regelmatig goede werkmethoden vast bij lokale besturen. Voor werkmethoden waarvan de auditoren denken dat ze inspiratie kunnen bieden voor andere organisaties, werd bij Audit Vlaanderen een procedure uitgewerkt. Tijdens het doorlopen van die procedure toetsen meerdere auditoren en het managementteam de werkmethoden af. Werkmethoden die de procedure doorstaan en goedgekeurd worden, worden goede praktijken genoemd. Mits de leidinggevende van de organisatie, waaruit de goede praktijk komt daarvoor toestemming verleent, stelt Audit Vlaanderen deze online ter beschikking voor andere organisaties onder de vorm van een goedepraktijkendatabank⁸. Alle goede praktijken die in dit globale rapport aan bod komen, zijn in deze databank terug te vinden.

GLOBAL RAPPORT

Waarom een globaal rapport?

Audit Vlaanderen beschikt slechts over een beperkt aantal auditoren om het interne controlesysteem van een groot aantal organisaties te evalueren. Daarom zet het agentschap, naast het uitvoeren van audits, ook sterk in op communicatie en het sensibiliseren van lokale besturen rond interne controle / organisatiebeheersing. Door de regelmatige publicatie van globale rapporten met belangrijke vaststellingen over interne controle / organisatiebeheersing wil Audit Vlaanderen de interne controle / organisatiebeheersing van de lokale besturen versterken, ook van de besturen waar geen audit plaatsvond. Aan de hand van dit globale rapport kunnen immers ook niet-geauditeerde besturen zich informeren over de belangrijkste bevindingen uit de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies.

Om de interne controle / organisatiebeheersing in alle lokale besturen op een systematische wijze verder te versterken, werkt Audit Vlaanderen met diverse partners initiatieven uit ter ondersteuning en sensibilisering. Ook op basis van de vaststellingen van dit globale rapport zullen dergelijke initiatieven worden gelanceerd.

Beperkingen van dit globale rapport

Dit globale rapport heeft enkele beperkingen. Het aantal geauditeerde besturen is relatief gering en biedt bovendien geen volledig representatieve steekproef. Audit Vlaanderen selecteerde weliswaar gemeenten van verschillende omvang, maar telkens die gemeentebesturen die voor de grootste financiële uitdagingen staan en relatief gezien de meeste inkomsten halen uit gemeentelijke belastingen en retributies.

⁸ <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->

Daarnaast bundelt dit globale rapport enkel de belangrijkste bevindingen. Het rapport biedt geen antwoord op de vraag wie op welke manier ervoor moet zorgen dat bepaalde problemen worden opgelost.

Wat na dit globale rapport?

Dit globale rapport geeft de belangrijkste bevindingen weer uit de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies, die bij twintig gemeentebesturen plaatsvond. Ook **niet-geauditeerde gemeentebesturen** kunnen zich hierdoor laten inspireren om hun inning van de gemeentelijke belastingen en retributies te optimaliseren.

De verschillende **koepelverenigingen** vinden in dit rapport achtergrondinformatie over bepaalde knelpunten rond gemeentelijke belastingen en retributies waarmee gemeentebesturen momenteel frequent geconfronteerd worden. Omdat bepaalde aandachtspunten vaak terugkomen, lijkt het logisch in de mate van het mogelijke een collectief aanbod uit te werken (opleidingen, studiedagen, workshops, intervisies enz.). Audit Vlaanderen gaat ervan uit dat instanties, zoals de Vlaamse overheid, de koepelverenigingen en de softwareleveranciers, actie ondernemen op het vlak van de aanbevelingen die buiten het bereik van de gemeentebesturen liggen. Op die manier kunnen deze instanties de gemeentebesturen ondersteunen om hun belastingen en retributies efficiënt, integer, correct en volledig te innen, met de garantie van een gelijkwaardige behandeling van alle belastingplichtigen.

Na afsluiting van dit globale rapport zal **Audit Vlaanderen** de realisatie van de aanbevelingen van de gemeentebesturen steekproefsgewijs opvolgen en hierover rapporteren. Bovendien zal Audit Vlaanderen eveneens via diverse kanalen inzetten op sensibilisering rond interne controle / organisatiebeheersing, zodat dit systematisch versterkt wordt in alle lokale besturen.

DEEL



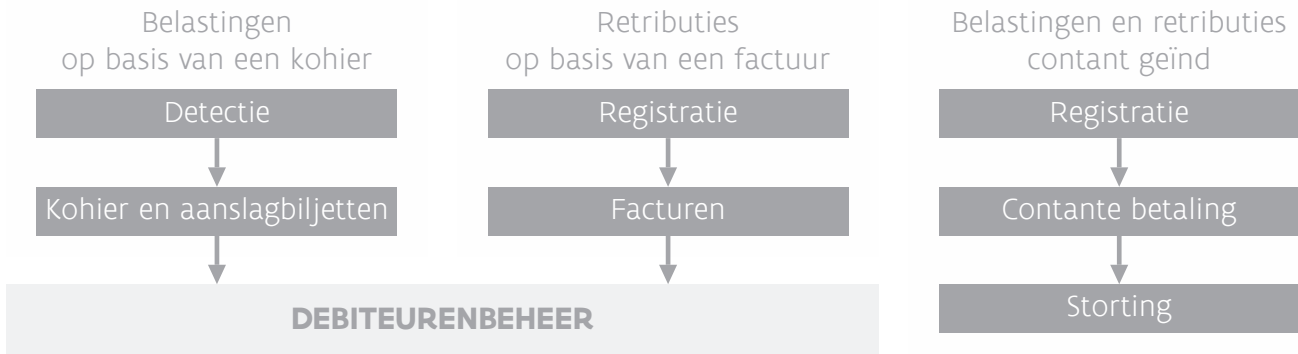
BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN GEMEENTEBESTUREN

1

PLANNING, EVALUATIE EN RAPPORTERING

PLANNING, EVALUATIE EN RAPPORTERING

DETECTIE, AANREKENING EN INNING



INFORMATIEVEILIGHEID EN TOEGANGSBEHEER

Een basis voor een degelijke procesbeheersing ligt in een goede toepassing van de PDCA-cyclus: plan, do, check, act. Ook bij belastingen en retributies is dit het geval. Een goede planning en regelmatige evaluatie zijn cruciaal om ervoor te zorgen dat:

- de belastingen en retributies stroken met de ruimere doelstellingen van het bestuur,;
- de belastingen en retributies hun doel bereiken;
- de reglementen in realiteit uitgevoerd (kunnen) worden;
- de belastingen en retributies efficiënt geïnd (kunnen) worden;
- de inningsprocessen kwaliteitsvol en integer verlopen;
- ...

Het gaat hierbij om een evaluatie van zowel de belasting of retributie op zich als het bijhorende reglement en inningsproces. Om een dergelijke evaluatie goed te kunnen uitvoeren, is het belangrijk om:

1. een goed overzicht te hebben van welke belastingen en retributies het gemeentebestuur heft;
2. de eigen werking te evalueren op het vlak van belastingen en retributies;
3. ervoor te zorgen dat de eigen reglementen worden toegepast;
4. een rapportering te voorzien, de gegevens goed op te volgen en de nodige informatie tijdig te laten doorstromen naar het correcte bestuursniveau;
5. integer te handelen bij het innen van de belastingen.

Op elk van deze vijf punten wordt in de volgende paragrafen dieper ingegaan.

1.1 OVERZICHT VAN DE BELASTINGEN EN BEKENDMAKING VAN BIJHORENDE REGLEMENTEN

Audit Vlaanderen stelde vast dat in negentien van de twintig geauditeerde gemeentebesturen een overzicht van de gemeentelijke belastingen opgenomen was als bijlage bij het meerjarenplan 2014-2019, zoals ook de regelgeving over de beleids- en beheerscyclus (BBC) vereist.

Een duidelijk overzicht van de retributies was iets moeilijker te vinden. In zestien van de twintig geauditeerde gemeentebesturen was een dergelijk overzicht terug te vinden, maar dit was op zeer verschillende manieren vormgegeven (als bijlage bij het meerjarenplan, op de website ...).

In achttien van de twintig besturen werden alle reglementen van de geauditeerde belastingen ook op de gemeentelijke website teruggevonden. Hierbij merkte Audit Vlaanderen echter het volgende op:

- In een aantal gemeentebesturen zijn de reglementen zeer verspreid of moeilijk terug te vinden op de website. Veelal wordt bij de ontsluiting ervan een ambtelijke logica gevolgd, hetgeen niet steeds overeenkomt met de logica die de burger volgt.
- Volgens het Gemeentedecreet dienen vanaf 1 januari 2014 steeds de goedkeuringsdatum en de publicatiedatum van het reglement vermeld te worden op de website. Op het moment van de audit voldeden veertien van de twintig geauditeerde besturen hier niet of niet steeds aan.

De meeste geauditeerde gemeentebesturen hebben een duidelijk zicht op de belastingen en retributies die ze heffen en maken de bijhorende reglementen duidelijk bekend aan de burger.

Goede praktijk

Het gemeentebestuur van Stekene beschikt over een overzichtelijke website, waarbij de reglementen voor gemeentelijke belastingen en retributies zowel gebundeld onder 'reglementen' als thematisch geordend terug te vinden zijn. Door de reglementen via verschillende wegen raadpleegbaar te maken, kan de burger ze eenvoudiger terugvinden.

Elk reglement vermeldt duidelijk de goedkeurings- en de publicatiedatum (cf. artikel 186 van het Gemeentedecreet). Op die manier kan de burger onmiddellijk zien hoe recent de versie van het reglement is. Bovendien stelt het gemeentebestuur in staat om bij eventuele betwistingen aan te tonen wanneer het reglement bekend werd gemaakt.

U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->

1.2 EVALUATIE VAN DE EIGEN WERKING

Audit Vlaanderen stelde vast dat vijftien van de twintig geauditeerde gemeentebesturen niet of onvoldoende grondig stilstaan bij de eigen werking omtrent belastingen en retributies.

Reglementen en procedures werden vaak wel ad hoc aangepast wanneer het gemeentebestuur daartoe een noodzaak opmerkte. Er werd echter onvoldoende proactief nagaan of:

- de belastingen en retributies het beoogde effect bereiken;
- de werklast en kosten opwegen tegen de opbrengst;
- de reglementen actueel en toepasbaar zijn;
- de processen voldoende sluitend en efficiënt zijn;
- ...

Slechts weinig geauditeerde gemeentebesturen evalueren hun belastingen, retributies en de bijhorende processen periodiek en grondig.

In de betrokken gemeentebesturen had het gebrek aan een evaluatie van de eigen werking vaak negatieve gevolgen:

- Reglementen waren verouderd;
- Reglementen waren onduidelijk;
- Procedures verliepen inefficiënt;
- Procedures waren niet duidelijk voor de betrokkenen;
- Tarieven waren reeds lange tijd niet geëvalueerd;
- ...

Een aantal geauditeerde gemeentebesturen hadden hierdoor zelfs inkomsten verloren.

/// Aan dertien van de twintig geauditeerde besturen gaf Audit Vlaanderen expliciet een aanbeveling over het onvoldoende evalueren van de eigen werking omtrent belastingen en retributies.

Ook in het globale rapport over de eerste reeks organisatie-audits bij lokale besturen⁹ is terug te vinden dat heel wat lokale besturen te weinig kritisch stilstaan bij de eigen werking.

⁹ http://www.auditvlaanderen.be/sites/default/files/atoms/files/1506_034_Globaal_rapport_0.pdf

Goede praktijk

Het gemeentebestuur van Scherpenheuvel-Zichem legde het verloop van processen zoals het kasbeheer, de opmaak van belastingkohieren en het debiteurenbeheer duidelijk vast. Bovendien gebeurt de evaluatie en bijsturing van dergelijke processen op regelmatige basis. Acties omtrent het evalueren van processen volgen uit een regelmatige zelfevaluatie en maken deel uit van het meerjarenplan. Dit zorgt ervoor dat de organisatie een goed zicht heeft op het verloop van haar processen en knelpunten tijdig worden gedetecteerd en aangepakt.

De evaluatie van de processen rond belastingen en retributies gebeurde grondig. De diensten werden betrokken bij deze denkoefening. Zo namen ze deel aan de evaluatie van de tarieven alsook aan de kosten-batenanalyse van de belasting of retributie. Het politieke niveau, tot slot, kreeg een onderbouwde evaluatie, op basis waarvan ze beslissingen kon nemen.

U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->

1.3 TOEPASSING VAN DE EIGEN REGLEMENTEN

Het gebrek aan een grondige evaluatie en een onduidelijke interne communicatie leiden er in diverse geauditeerde gemeentebesturen toe dat niet alle bepalingen van de eigen belasting- en retributiereglementen in de praktijk worden toegepast. Bepalingen die niet toepasbaar zijn of waarvan de gevolgen onvoldoende ingeschat zijn, blijven onnodig in het reglement staan. Ook bepalingen waarvan het gemeentebestuur verwacht dat ze uitgevoerd worden, krijgen regelmatig geen vertaling in de praktijk. In acht van de twintig gemeentebesturen stelde Audit Vlaanderen vast dat het gemeentebestuur hierdoor inkomsten verloren had.

Regelmatig passen de geauditeerde gemeentebesturen in de praktijk niet alle bepalingen van de eigen reglementen toe, soms met inkomstenverlies tot gevolg.

Vooraf de procedure rond ambtshalve inkohiering¹⁰ bleek hierbij voor problemen te zorgen. In tien van de elf besturen waarin een van de geauditeerde belastingreglementen een verhoging van het tarief bij ambtshalve inkohiering bevat, past het gemeentebestuur dit in de praktijk niet (of niet steeds) toe. In een aantal gevallen past het gemeentebestuur ook de procedure rond ambtshalve inkohiering zelf niet correct toe. De achterliggende reden is veelal dat de tariefverhoging in het reglement werd opgenomen zonder hierbij stil te staan en dat het gemeentebestuur pas bij de effectieve uitvoering oordeelt dat die niet (steeds) billijk is. Bijgevolg wordt beslist, op administratief of politiek niveau, om het goedgekeurde reglement toch maar niet toe te passen. Een correcte toepassing zou de betrokken gemeentebesturen echter bijkomend vele duizenden euro's opbrengen.

Andere voorbeelden van het niet toepassen van het eigen reglement:

- verwijlresten niet aanrekenen;
- een belasting niet heffen bij een bepaalde doelgroep;
- aangifteformulieren niet verzenden.

In het globale rapport over de eerste reeks organisatie-audits bij lokale besturen is een van de conclusies dat er soms een grote kloof bestaat tussen de Vlaamse regelgeving en de realiteit. Tussen de eigen gemeentelijke regelgeving en de toepassing ervan in de praktijk merkt Audit Vlaanderen een gelijkaardige kloof op. Ook verder in dit globale rapport zal dit tot uiting komen.

¹⁰ Wanneer een belastingplichtige een verplicht aangifteformulier niet, te laat of onvolledig indient, kan (wanneer het belastingreglement daarin voorziet) de administratie toch de belasting heffen op basis van de gegevens die ze beschikbaar heeft. Dit noemt men ambtshalve inkohiering. Vaak voorzien belastingreglementen in een verhoging van het belastingtarief wanneer deze procedure wordt toegepast.

1.4 RAPPORTERING OVER GEMEENTELIJKE BELASTINGEN EN RETRIBUTIES

Om de gemeentelijke belastingen en retributies goed te kunnen evalueren en om de uitvoering van het beleid op te volgen en tijdig bij te sturen, is het belangrijk om op een praktisch haalbare manier de nodige gegevens te rapporteren aan het beleidsniveau dat daar het meest baat bij heeft. Zowel de regelgeving over de beleids- en beheerscyclus als het Gemeentedecreet leggen bovendien een aantal rapporteringsverplichtingen op. Zo stelt het artikel 94 van het Gemeentedecreet dat de financieel beheerder aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gemeenteraad dient te rapporteren over onder andere “het debiteurenbeheer, inzonderheid de invordering van de fiscale en niet-fiscale ontvangsten.”

In de overgrote meerderheid van de geauditeerde gemeentebesturen ontbreekt een dergelijke rapportering. Zeventien van de twintig geauditeerde gemeentebesturen hebben geen duidelijke rapportering met betrekking tot belastingen en retributies, of een rapportering die te beperkt of onvolledig is om het beleid goed op te volgen en bij te sturen wanneer nodig.

In het merendeel van de geauditeerde gemeentebesturen ontbreken goede methodes om overzichtelijk te rapporteren.

Slechts twee van de twintig geauditeerde gemeentebesturen hebben een duidelijke, bruikbare rapportering specifiek voor de decretaal verplichte rapportering over het debiteurenbeheer.

/// In veertien gemeentebesturen formuleerde Audit Vlaanderen dan ook de aanbeveling om een dergelijke rapportering uit te werken, veelal in combinatie met de aanbeveling om hier regelmatig een grondige evaluatie van de belastingen en retributies op te baseren.

De oorzaken voor het ontbreken van een dergelijke rapportering zijn divers. Heel wat gemeentebesturen zien er de meerwaarde niet van in of menen dat ze via informele communicatie voldoende kunnen opvolgen. Hierdoor bestaat echter het risico dat belangrijke informatie over het hoofd wordt gezien.

Gemeentebesturen die wel over een meer gestructureerde aanpak van rapportering nadenken, worstelen vaak met volgende vragen:

- Welke informatie willen en kunnen we verzamelen?
- Hoe vaak rapporteren we wat aan welk niveau?
- Hoe zorgen we dat de werklast binnen de perken blijft en opweegt tegen de voordelen?
- Hoe kunnen we de veelheid aan informatie op een duidelijke en overzichtelijke manier presenteren zonder te veel inhoud te verliezen?

Ook hier kan een parallel getrokken worden met de vaststellingen in het globale rapport over de eerste reeks organisatie-audits bij lokale besturen. Daarin staat immers eveneens dat lokale besturen te weinig structureel rapporteren om het management en het politieke niveau toe te laten de werking van de organisatie te monitoren en indien nodig bij te sturen.

Goede praktijk

In het gemeentebestuur van Koksijde legt de financieel beheerder per kwartaal een duidelijk financieel rapport voor aan het college en de gemeenteraad. Dit rapport bevat onder andere de thesaurietoestand, een liquiditeitsprognose, de rapportering over het visum en het budgethouderschap en de evolutie van de kredieten. Daarnaast geeft het rapport kort de stand van zaken van de inning van de belangrijkste belastingen mee.

Maandelijks maakt de financieel beheerder ook een liquiditeitsrapport op. Dit rapport bestaat uit één pagina met de financiële toestand op dat moment, aangevuld met de commentaar van de financieel beheerder. Het college bespreekt dit rapport.

De organisatie voldoet hiermee aan de volgende artikels van het Gemeentedecreet:

- Artikel 94: "Met betrekking tot de vervulling van de opdrachten, bedoeld in dit artikel, rapporteert de financieel beheerder in volle onafhankelijkheid aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gemeenteraad";
- Artikel 165: "De financieel beheerder rapporteert in volle onafhankelijkheid minstens eenmaal per jaar aan de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. Dat rapport omvat minstens een overzicht van de thesaurietoestand, de liquiditeitsprognose, de beheerscontrole, alsook de evolutie van de budgetten".

U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.

Goede praktijk

Het gemeentebestuur van Kampenhout probeert, op aansporen van de financieel beheerder, via diverse rapporten het management en het politieke niveau steeds van voldoende informatie te voorzien om hun beleid inzake belastingen en retributies op te baseren.

De financieel beheerder rapporteert onder andere over:

1. De inkomsten uit belastingen (jaarlijks):

Per belasting wordt in een Excel-document de vergelijking gemaakt tussen het goedgekeurde budget (de ramingen) en de effectieve vorderingen. Afwijkingen worden weergegeven en toegelicht.

2. Het kasbeheer (jaarlijks):

Er wordt een rapport opgemaakt met de resultaten van de jaarlijkse kascontrole.

3. Het debiteurenbeheer (jaarlijks):

Dit rapport bevat onder andere:

- Een omschrijving van de procedure voor het opmaken en opvolgen van facturen en aanslagbiljetten;
- Een overzicht van de openstaande vorderingen per factuurtype of belasting op 31 december van het voorgaande jaar en een overzicht welke van die vorderingen op de rapporteringsdatum nog steeds openstaan, aangevuld met een verklaring van de belangrijkste gegevens;

- Een overzicht van verschillende 'types' openstaande vorderingen (reeds betaald tussen 31 december en het moment van rapporteren, collectieve schuldenregeling, afbetalingsplan, aanmaning verzonden, bij deurwaarder, enz.);
- Een overzicht van de vorderingen die de financieel beheerder oninvorderbaar stelde;
- Een overzicht van het aantal facturen/aanslagbiljetten en het bedrag per retributie/belasting in de afgelopen jaren.

4. Het reglement en de procedures rond belastingen en retributies (regelmatig):

Overzichtscijfers, verklaringen en ervaringen rond het reglement en de procedures worden op diverse momenten pro-actief of op vraag van schepenen gerapporteerd. Over de belasting op leegstand werd bijvoorbeeld een korte toelichting gevraagd en aangeleverd, met uitleg over:

- Het regelgevend kader;
- De eigen belastingreglementen;
- De opmaak en actualisatie van de registers;
- De vergelijking tussen het eigen belastingreglement, dat van een aantal buurgemeenten en het modelreglement.

5.Het financieel jaarrapport (jaarlijks)

U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.

1.5 INTEGER HANDELEN

Het behandelen van belastingdossiers, kasverrichtingen, lokaalverhuringen ... zijn taken waarbij medewerkers in deontologisch moeilijke situaties kunnen terechtkomen. Voorbeelden hiervan zijn het behandelen van de eigen belastingaanslag of die van een familielid en een lokaal verhuren aan een vereniging waar je lid van bent. Audit Vlaanderen heeft in geen enkel van de geauditeerde gemeentebesturen fraude vastgesteld, maar daar werd ook niet expliciet naar gezocht. Wel werd onderzocht in hoeverre medewerkers weten hoe ze moeten handelen wanneer een situatie met een mogelijk belangenconflict zich voordoet.

Audit Vlaanderen stelde vast dat zeventien van de twintig geauditeerde gemeentebesturen over een deontologische code beschikken, zoals het Gemeentedecreet ook oplegt.

In vijftien van die zeventien gemeentebesturen biedt deze deontologische code echter onvoldoende handvaten voor de medewerkers om te weten hoe ze bij een belangenconflict moeten handelen (bijvoorbeeld: mag een medewerker een dossier van een familielid behandelen? Moet een medewerker dit melden aan een leidinggevende?).

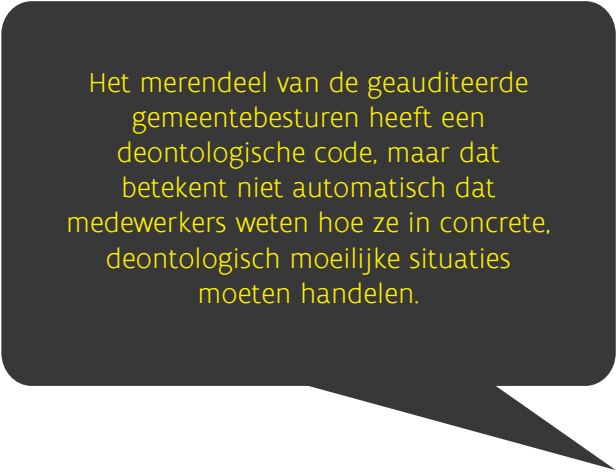
Medewerkers geven veelal aan dat ze zouden handelen volgens wat zij zelf deontologisch correct vinden. Het is echter niet duidelijk of dit ook strookt met de visie van het management.

De voornaamste oorzaken hiervan zijn:

- De deontologische code is te vaag. De code bevat een aantal goede, algemene principes, maar geen concrete richtlijnen over hoe medewerkers in bepaalde situaties moeten handelen. Voor hen is het moeilijk om die algemene principes naar hun dagelijkse realiteit te vertalen.
- De deontologische code is niet gekend. Ooit is er een code opgemaakt en verspreid onder de medewerkers, maar in de mate dat die al gelezen werd, is die nu reeds lang vergeten.

Het is een uitdaging voor veel gemeentebesturen om de algemene principes uit een deontologische code te vertalen naar de dagelijkse praktijk op de werkvloer en dit ook op langere termijn levend te houden. Regelmatige besprekingen op teamvergaderingen, dilemmatrainingen ... kunnen hierbij helpen.

Deze vaststelling sluit overigens aan bij een ruimere vaststelling die reeds eerder aan bod kwam in het globale rapport over de eerste reeks organisatie-audits bij lokale besturen, met name dat gemeentebesturen vaak wel over de decretaal verplichte instrumenten beschikken, maar dat deze meestal niet echt leven in de organisatie. In hoofdstuk 1 van deel 2 wordt hier verder op ingegaan.



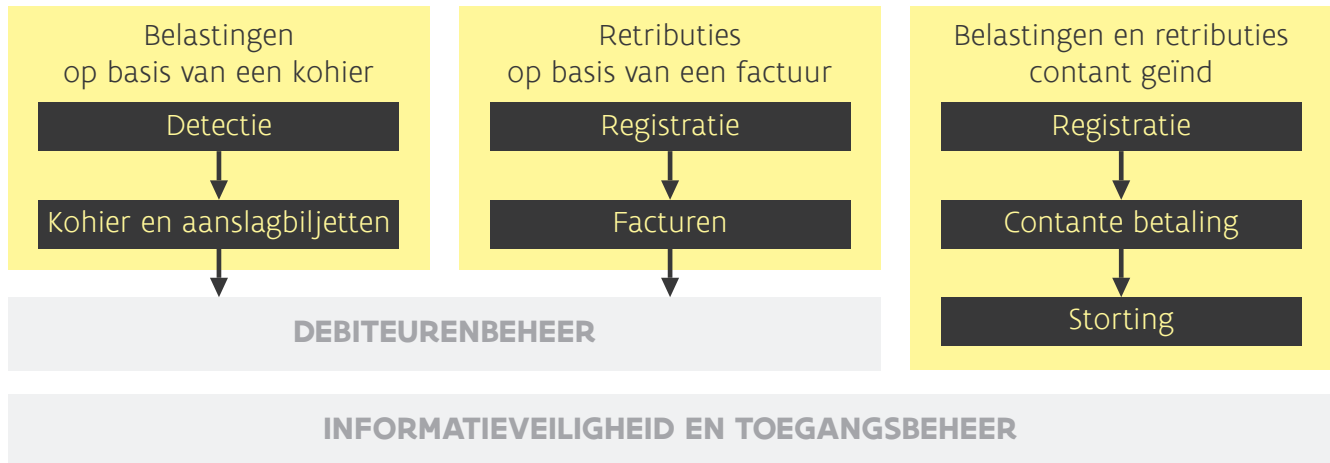
Het merendeel van de geauditeerde gemeentebesturen heeft een deontologische code, maar dat betekent niet automatisch dat medewerkers weten hoe ze in concrete, deontologisch moeilijke situaties moeten handelen.

2

**DETECTIE, AANREKENING
EN INNING**

PLANNING, EVALUATIE EN RAPPORTERING

DETECTIE, AANREKENING EN INNING



Gemeentelijke belastingen kunnen op twee manieren geïnd worden: op basis van een kohier of contant. Retributies kunnen contant geïnd worden of op basis van een factuur.

In dit deel komen eerst de onderzochte kohierbelastingen aan bod, namelijk de belasting op:

- leestand;
- tweede verblijven;
- onbebouwde gronden;
- drijfkracht.

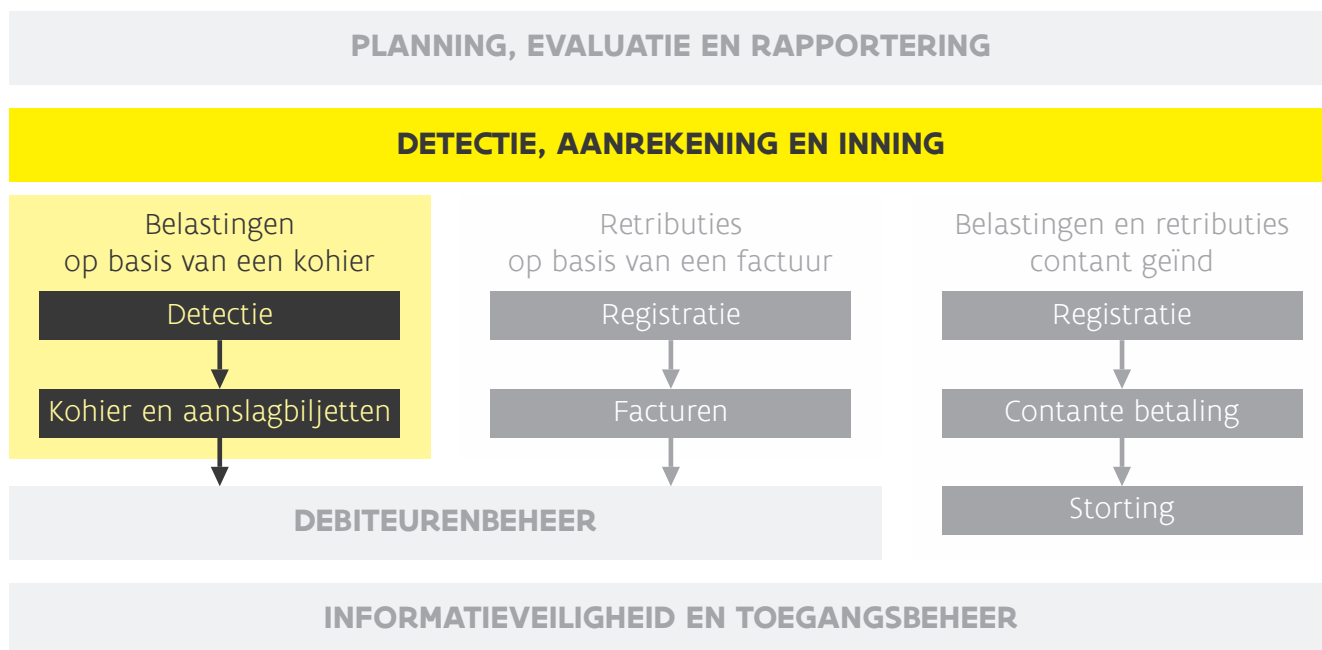
Vervolgens worden de retributies op basis van een factuur besproken. Audit Vlaanderen onderzocht deze retributies aan de hand van:

- de verkoop van huisvuilzakken aan handelaars of particulieren;
- de verhuur van lokalen (sportzalen en culturele lokalen).

Tot slot bespreekt dit deel de contant geïnde belastingen en retributies. Contante betaling is onderzocht aan de hand van:

- de verkoop van huisvuilzakken aan handelaars of particulieren;
- de verhuur van lokalen (sportzalen en culturele lokalen);
- de afgifte van administratieve documenten.

2.1 BELASTINGEN OP BASIS VAN EEN KOHIER



In dit onderdeel worden de vaststellingen omtrent kohierbelastingen uiteengezet. Hierbij onderzocht Audit Vlaanderen het proces vanaf de vaststelling van de belastingplichtigen en belastinggrondslagen (wie moet hoeveel betalen) tot en met het uitsturen van de aanslagbiljetten. De verdere fasen in het proces (opvolging van binnenkomende betalingen en uitsturen van aanmaningen) komen aan bod in hoofdstuk 3 over het debiteurenbeheer.

De kohierbelastingen die Audit Vlaanderen in deze thema-audit onderzocht, zijn de belasting op:

- leegstand;
- tweede verblijven;
- onbebouwde gronden;
- drijfkracht.

In drie van de twintig geauditeerde gemeentebesturen bleken de onderzochte kohierbelastingen te weinig materialiteit te vertegenwoordigen en opteerde Audit Vlaanderen ervoor om een andere belasting in de audit op te nemen. Het ging hier meer bepaald om een basisdienstenbelasting voor gezinnen en bedrijven, een algemene bedrijfsbelasting en een gemeentelijke milieubelasting. In een ander gemeentebestuur vormde drijfkracht een van de elementen van een ruimere algemene bedrijfsbelasting. Hier werd dan ook de ruimere bedrijfsbelasting in zijn geheel geauditeerd.

DETECTIE VAN LEEGSTAANDE PANDEN, TWEDE VERBLIJVEN EN ONBEOUWDE GRONDEN

Heel wat van de geauditeerde gemeentebesturen ervaren moeilijkheden om:

- een volledig, correct en actueel leegstandsregister bij te houden;
- tweede verblijven zo volledig en correct mogelijk op te sporen;
- op een correcte manier vast te stellen welke gronden onbebouwd zijn.

Het gevolg hiervan is dat de gemeentebesturen vaak te weinig panden of gronden belasten en dus inkomsten missen (vaak gaat het om vele duizenden euro). Daarenboven kan hierdoor moeilijk een effectief beleid rond leegstand en/of onbebouwde gronden gevoerd worden.

De oorzaken van deze moeilijkheden zijn sterk gelijklopend bij de diverse geauditeerde gemeentebesturen:

■ Er ontbreekt een duidelijke, sluitende methodiek

In verschillende geauditeerde gemeentebesturen is niet duidelijk bepaald wat het gemeentebestuur eigenlijk verstaat onder leegstand, wat wordt beschouwd als een tweede verblijf en hoe leegstand en tweede verblijven opgespoord kunnen worden (volgens welke criteria, met welke stappen en hoe regelmatig). Dat maakt het voor de betrokken medewerkers moeilijk om het detectieproces uit te voeren en te bepalen of een pand leegstaand, tweede verblijf of geen van beide is. Soms heeft de medewerker zelf volgens bepaalde criteria een manier van aanpakken uitgewerkt die relatief sluitend is, maar dan blijft de vraag of het management zich in die aanpak en criteria kan vinden. In andere gevallen merkte Audit Vlaanderen op dat het gemeentebestuur zich beperkt tot het louter overnemen van het belastingkohier van het voorgaande jaar of het toevoegen van panden of gronden aan de respectievelijke registers op basis van informatie die toevallig binnenkomt (via een melding of wanneer het gemeentebestuur zelf iets opmerkt). Wanneer het gemeentebestuur dan toch eens de oefening op een gestructureerde manier en op basis van objectieve lijsten en criteria doet, merkt het gemeentebestuur vaak dat al jarenlang veel leegstand of tweede verblijven niet vastgesteld werden.

Er zijn natuurlijk ook gemeentebesturen die er wel in slagen om op een vrij sluitende manier de leegstand en tweede verblijven op hun grondgebied te detecteren (zie onder andere de goede praktijken). Opvallend is dat dit veelal gemeentebesturen zijn waar de detectie van leegstand en tweede verblijven geïntegreerd wordt aangepakt en er goed nagedacht is over het onderscheid tussen beide. Door het detectieproces van deze twee belastingen gelijktijdig uit te voeren, is het eenvoudiger om na te gaan dat elk pand waar niemand ingeschreven staat (en dat geen bedrijf, handelspand of dergelijke betreft) ofwel als leegstaand ofwel als tweede verblijf geregistreerd wordt.

De geauditeerde gemeentebesturen ervaren moeilijkheden om leegstand, tweede verblijven en onbebouwde gronden in hun gemeentebestuur maximaal te detecteren.

■ Er ontbreken gegevens

Alle geauditeerde gemeentebesturen, ook zij die beschikken over een relatief sluitende detectiemethodiek, geven aan dat het detecteren van leegstand, tweede verblijven en onbebouwde gronden sterk bemoeilijkt wordt door het ontbreken van (uitwisseling van) gegevens. De kadastragegevens waar gemeentebesturen over beschikken zijn niet actueel en niet steeds correct. Ook de gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen zijn niet altijd correct. Gegevens uit verschillende databanken zijn bovendien moeilijk op elkaar af te stemmen. Een laag verbruik van elektriciteit, gas en water wordt wel in het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende het leegstandsregister (10 juli 2009) als een mogelijk criterium vermeld,

maar de netbeheerders delen deze informatie niet steeds met de gemeentebesturen. In de praktijk hebben gemeentebesturen bijgevolg weinig andere bronnen dan het bevolkingsregister en de eigen visuele vaststellingen. Dit is een vrij geringe basis, waardoor de kans reëel is dat niet alle leegstaande panden en tweede verblijven correct vastgesteld kunnen worden. In hoofdstuk 1 van deel 2 wordt verder ingegaan op dit gebrek aan (uitwisseling van) gegevens.

- /// Voor elf van de twintig geauditeerde gemeentebesturen formuleerde Audit Vlaanderen expliciet een aanbeveling om de detectie van belastingplichtigen en de belastinggrondslag bij de belasting op leegstand, tweede verblijven en/of onbebouwde gronden te verbeteren.

In uitvoering van het regeerakkoord van de Vlaamse regering 2014-2019, formuleerde de paritaire commissie 'decentralisatie' in haar eindverslag in de zomer van 2015 een aantal concrete voorstellen waar de autonomie van de lokale besturen verhoogd kan worden. Wat betreft het leegstandsbeleid stelt de commissie voor dat de Vlaamse overheid zich sterk terugtrekt en dat de lokale besturen volledige beleidsvrijheid krijgen om zelf te bepalen of ze hieromtrent beleid willen voeren en om, indien ze dit doen, zelf te bepalen hoe ze daar invulling aan geven. Dit houdt onder andere in dat de verplichting tot het bijhouden van en het jaarlijks rapporteren over een leegstandsregister wordt geschrapt. Ook het instrument hiervoor, de RWO Data Manager, zou worden stopgezet. Die grotere beleidsvrijheid houdt evenwel ook in dat gemeentebesturen die een beleid rond leegstand willen voeren, nog meer aandacht moeten hebben om zelf de nodige afspraken en instrumenten uit te werken.

Goede praktijk

Het gemeentebestuur van Buggenhout heeft de detectie van leegstaande panden en tweede verblijven aan elkaar gekoppeld.

De medewerker voor leegstand kijkt de lijst van alle onbewoonde panden, getrokken uit het bevolkingsregister, na en voegt eventuele bemerkingen toe. Panden die al op het leegstandsregister staan, die al gekend zijn als tweede verblijf, die een lopende bouwvergunning hebben, die gekend zijn als handelspand, enz. worden geschrapt. De lijst wordt vervolgens doorgegeven aan de medewerker voor tweede verblijven, die dit opnieuw nakijkt.

Aan de overgebleven panden op de lijst worden scores toegekend. De criteria die gewogen worden, staan duidelijk opgenomen in beide belastingreglementen (bijvoorbeeld: de aanwezigheid van een attest dat de waterleiding is afgesloten, levert een score van negen punten op en indien de toegang verzegeld werd, resulteert dit in een score van drie punten). De terreinbezoeken die daarvoor nodig zijn en het toekennen van de scores zelf, doen beide medewerkers samen. Scoort een pand meer dan een bepaalde grensscore, dan wordt het beschouwd als leegstaand. Onder die score is het een tweede verblijf.

Vervolgens doen beide medewerkers de verdere administratieve afhandeling voor hun respectievelijke bevoegdheden. De collegebeslissingen met de definitieve lijst van leegstaande panden en met de definitieve lijst van tweede verblijven worden aan elkaar toegezonden.

Door deze manier van werken zijn de criteria voor alle betrokkenen duidelijk, wordt vertrokken van zo objectief mogelijke gegevens en kan een externe partij eenvoudig nakijken of alle adressen zonder domiciliëring correct beoordeeld werden als leegstand of als tweede verblijf of een gefundeerde reden hebben waarom ze geschrapt zijn (bijvoorbeeld omdat ze gekend zijn als handelspand of omwille van een lopende bouwvergunning). Aangezien de belastingen op deze panden door twee medewerkers opgevolgd worden (één voor leegstand en één voor tweede verblijven), hebben beiden toezicht op het werk dat de ander levert. Hierdoor wordt de continuïteit beter verzekerd.

U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.

Goede praktijk

Het gemeentebestuur van Koksijde heeft een aparte dienst belastingen die verantwoordelijk is voor het detecteren van elke belastingplichtige en het innen van de belastingen, waaronder de belasting op tweede verblijven. De belasting op tweede verblijven is voor de gemeente Koksijde één van de grootste inkomstenbronnen. De organisatie hecht er dan ook het grootste belang aan dat alle tweede verblijven gedetecteerd worden en dat het detectieproces correct verloopt. Om deze opdracht uit te voeren heeft deze dienst een adequaat detectieproces uitgewerkt waarmee het over een redelijke zekerheid beschikt dat elke belastingplichtige die een tweede verblijf bezit, geïdentificeerd wordt.

Een belangrijk stap in dit detectieproces zijn de terreincontroles die de medewerker van de dienst belastingen uitvoert. De medewerker stelt een detectielijst op met alle mogelijke nieuwe tweede verblijven. Elk pand op deze lijst wordt ter plaatse gecontroleerd en naargelang de vaststelling op het correcte belastingkohier geplaatst. De criteria voor een tweede verblijf zijn dat het pand volledig moet afgewerkt zijn en dat het bemeubeld is. Indien dit niet het geval is komt het pand op het kohier van leegstand.

De detectielijst wordt opgesteld op basis van informatie die de interne diensten doorgeven. Zo krijgt de medewerker bijvoorbeeld alle bouwvergunningen doorgestuurd. Wanneer blijkt dat tijdens de terreincontrole de bouwwerken nog niet gestart zijn, komt het perceel op het kohier van de onbebouwde gronden. Is het pand afgewerkt, maar heeft het geen inschrijving in het bevolkingsregister, dan wordt het op het kohier van tweede verblijven geplaatst.

Verder heeft de organisatie binnen het detectieproces een aantal controles voorzien. Deze controles worden zowel manueel als elektronisch uitgevoerd. Een voorbeeld van een manuele controle is de vergelijking tussen een uittreksel van het bevolkingsregister en de gegevens van het vorige aanslagjaar. Op deze manier worden gewijzigde situaties meteen duidelijk (bijvoorbeeld een tweede verblijf waar een vaste domiciliëring wordt ingeschreven). Een voorbeeld van een elektronische controle is een adresverificatie of een controle of de tweede verblijven niet op andere belastingkohieren voorkomen. De elektronische controles zijn in het belastingprogramma ingebouwd. Zowel de elektronische als de manuele controles zorgen ervoor dat de organisatie meer zekerheid heeft dat het belastingkohier correct is opgemaakt en dat alle belastingplichtigen voor de belasting op tweede verblijven correct zijn geïdentificeerd.

U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.

DETECTIE VAN DE BELASTINGGRONDSLAG VOOR DE BELASTING OP DRIJFKRACHT

De geauditeerde gemeentebesturen hebben moeilijkheden om voor de belasting op drijfkracht vast te stellen welke bedrijven hoeveel moeten betalen.

Hieraan liggen twee problemen ten grondslag:

■ Er zijn problemen bij het vaststellen van welke bedrijven zich op het grondgebied van de gemeente bevinden

Het blijkt voor de gemeentebesturen een zeer intensief werk om een correcte lijst op te stellen en bij te houden van alle bedrijven op hun grondgebied. De Kruispuntbank van Ondernemingen blijkt niet altijd actueel en correct te zijn (hier wordt in hoofdstuk 1 van deel 2 verder op ingegaan). Gemeentebesturen hebben daarom vaak zelf hun eigen methodieken ontwikkeld, met een grote variatie in de juistheid en volledigheid van de hieruit resulterende detectieresultaten. Dit is overigens een vaststelling die niet enkel geldt voor de belasting op drijfkracht, maar ook naar boven kwam in de twee audits waarin Audit Vlaanderen een andere vorm van bedrijfsbelasting onderzocht.

■ Er is een gebrek aan controle op de correctheid van de aangiftes

Van de geauditeerde belastingen is bij uitstek de belasting op drijfkracht gebaseerd op aangiftes, ingediend door de betrokken bedrijven. In geen enkel van de zeven gemeentebesturen waarin de belasting op drijfkracht geauditeerd werd, stelde Audit Vlaanderen een sluitende controle vast op de vermelde gegevens op de aangifteformulieren. Eén gemeentebestuur laat controles bij de betrokken bedrijven uitvoeren door een externe expert, hetgeen mogelijk is als de formele handelingen door de gemeentelijke personeelsleden zelf gebeuren. Op de werkzaamheden van die externe expert heeft het betrokken gemeentebestuur echter weinig toezicht. Andere gemeentebesturen voeren, behalve een vergelijking met het voorgaande jaar, geen controle uit op de correctheid van de aangiftes. De belangrijkste reden die de gemeentebesturen hiervoor aanhalen, is een gebrek aan tijd en technische kennis om dergelijke controles uit te voeren. Door het ontbreken van deze controle, hebben de gemeentebesturen geen enkele zekerheid of de ingevulde gegevens door bedrijven overeenstemmen met de werkelijkheid. Het gemeentebestuur heeft dus ook geen zekerheid of het de correcte belasting int.

Eén van de betrokken financieel beheerders noemde de belasting op drijfkracht "een belasting op eerlijkheid".

/// In alle gemeentebesturen waar de belasting op drijfkracht geauditeerd werd, formuleerde Audit Vlaanderen de expliciete aanbeveling om het detectieproces te verbeteren.

Gezien de vastgestelde moeilijkheden om aangiftes sluitend te controleren, zou het een oplossing kunnen zijn om deze belasting om te vormen naar een belastinggrondslag waarvoor wel gegevens voorhanden zijn of aangiftes gemakkelijk controleerbaar zijn. Zo publiceerde de VVSG in juli 2015 twee nieuwe modelreglementen voor bedrijfsbelastingen, beide gebaseerd op bedrijfsoppervlakte.

■ CONTROLE OP DE TOEPASSING VAN DE DETECTIEMETHODIEK

Ook gemeentebesturen die een duidelijke methodiek hebben vastgelegd om leegstaande panden, onbebouwde gronden, tweede verblijven en/of bedrijven op te sporen, blijken vaak geen maatregelen uitgebouwd te hebben om op te volgen of die methodiek ook correct wordt toegepast.

Vaak wordt het volledige detectieproces uitgevoerd door één medewerker en ontbreken (steekproefsgewijze) controles hierop. Fouten of zelfs fraude zouden hierdoor niet opgemerkt worden en zelfs een goede detectiemethodiek kan zo ondergraven worden.

Een gemeentebestuur kan dit risico beperken door bijvoorbeeld steekproefsgewijs na te gaan of:

- de al dan niet opname van een pand op het leegstandsregister klopt;
- alle panden zonder domicilie ook op het leegstandsregister of register van tweede verblijven staan (en indien niet, of daar steeds een gegronde reden voor is);
- ...

Slechts in drie van de dertien gemeentebesturen waar de belasting op leegstand geauditeerd werd en in een van de veertien gemeentebesturen waar de belasting op tweede verblijven geauditeerd werd, voerde het gemeentebestuur een dergelijke controle uit.

Bijkomend wordt vaak van de uitgevoerde stappen in de detectie weinig bewijsmateriaal bijgehouden. Audit Vlaanderen kon dan ook niet steeds nagaan of in de geauditeerde besturen dit gebrek aan controle ook effectief tot fouten of fraude heeft geleid.

De detectieprocessen worden in de geauditeerde gemeentebesturen veelal door één persoon uitgevoerd, zonder echte controle op diens werkzaamheden.

■ CONTROLE OP DE INFORMATIE IN HET KOHIER

Eens vastgesteld werd wie hoeveel belasting dient te betalen, moet dit correct opgenomen worden in een belastingkohier dat ter goedkeuring aan het college van burgemeester en schepenen wordt voorgelegd. Voor de belasting op leegstand en onbebouwde gronden gebeurt die opmaak van het kohier in het merendeel van de gemeentebesturen door een andere persoon of dienst dan diegene die de leegstand of onbebouwde gronden initieel gedetecteerd heeft. Voor de belasting op drijfkracht en de belasting op tweede verblijven is dit vaker dezelfde persoon of dienst. Bij de belasting op tweede verblijven werd een dergelijke functiescheiding slechts in drie van de veertien geauditeerde gemeentebesturen vastgesteld, voor de belasting op drijfkracht zelfs nergens.

De meeste geauditeerde gemeentebesturen hebben geen controles ingebouwd om na te gaan of de aangeleverde informatie correct in het kohier wordt opgenomen.

Een functiescheiding blijkt echter niet tot echte controles te leiden om na te gaan of de gegevens van de detectie correct zijn overgenomen (bijvoorbeeld door het finale kohier nog eens te laten nakijken door een onafhankelijk persoon of door de persoon die de initiële detectie deed).

In slechts zes van de twintig geauditeerde besturen gebeurde een dergelijke controle voor een of meerdere belastingen. Door het ontbreken van een dergelijke controle kunnen fouten en eventuele fraude onopgemerkt blijven. In het uitgevoerde testwerk stelde Audit Vlaanderen in zeven gemeentebesturen ook effectief onopgemerkte fouten vast.

Goede praktijk

Het diensthoofd belastingen van het gemeentebestuur van Bilzen kijkt van elk kohier steekproefsgewijs enkele artikels na uit de lijst van gedetecteerde belastingplichtigen vooraleer het kohier aan het college wordt voorgelegd.

Voor de diverse belastingen van het gemeentebestuur van Bilzen gebeurt het proces om belastingplichtigen te detecteren op uiteenlopende wijzen, met aandacht voor de volledigheid. Na het detectieproces wordt de lijst met gedetecteerde belastingplichtigen aan een medewerker van de financiële dienst bezorgd, die dit overneemt in een belastingkohier. Om een redelijke zekerheid te hebben dat deze lijst van gedetecteerde belastingplichtigen correct en volledig overgenomen wordt in het kohier, voert het diensthoofd belastingen een steekproefsgewijze controle uit. Het diensthoofd belastingen selecteert uit de lijst van gedetecteerde belastingplichtigen willekeurig een paar artikels en kijkt na of die correct in het kohier werden opgenomen. Daarnaast heeft het diensthoofd belastingen bijzondere aandacht voor kohierartikels die gevoeliger kunnen zijn, zoals van familieleden van medewerkers.

Dankzij deze aanpak heeft het gemeentebestuur van Bilzen een grotere zekerheid dat fouten en eventuele fraude bij de opmaak van de belastingkohieren voorkomen (wegens afschrikkende effect) of opgemerkt zullen worden. Bovendien blijft door de steekproefsgewijze aanpak, met extra aandacht voor bepaalde risicofactoren, de bijkomende werklust beperkt.

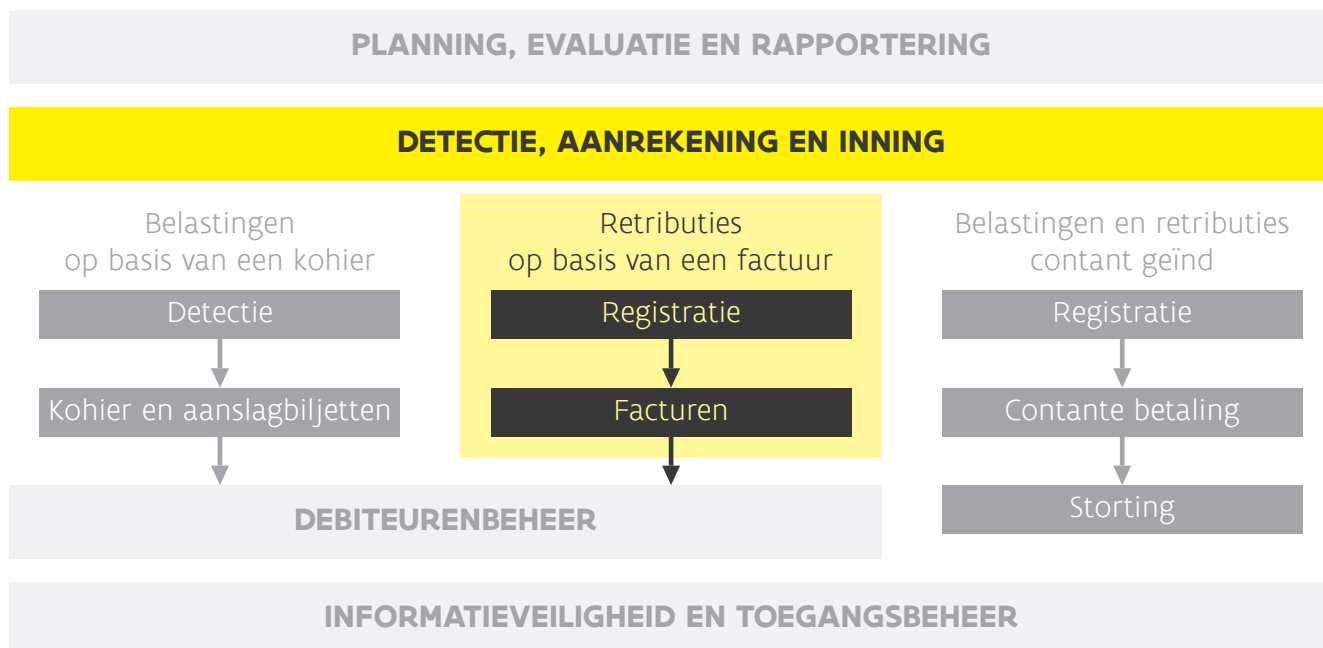
U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.

OMZETTING VAN EEN GOEDGEKEURD KOHIER NAAR AANSLAGBILJETTEN EN DE CONTROLE EROP

De omzetting van een goedgekeurd belastingkohier naar aanslagbiljetten gebeurt in quasi alle geauditeerde gemeentebesturen geautomatiseerd. Slechts in een van de geauditeerde gemeentebesturen gebeurde dit nog manueel. Afhankelijk van het gebruikte softwareprogramma en de instellingen ervan moeten meer of minder gegevens eerst nog manueel ingevoerd worden. Veelal hebben de gemeentebesturen echter ingebouwd dat een proefexemplaar van de aanslagbiljetten gecontroleerd wordt vooraleer deze verzonden worden. De combinatie van geautomatiseerde aanvulling van de gegevens en controle van een exemplaar, geeft quasi alle geauditeerde gemeentebesturen redelijke zekerheid dat de aanslagbiljetten de correcte informatie bevatten. Audit Vlaanderen heeft bij geen enkel gemeentebestuur afwijkingen vastgesteld.

Eens het kohier goedgekeurd is, nemen quasi alle geauditeerde gemeentebesturen maatregelen om na te gaan of dit correct in aanslagbiljetten wordt omgezet.

2.2 RETRIBUTIES (EN BELASTINGEN) OP BASIS VAN EEN FACTUUR



In dit onderdeel worden de vaststellingen omtrent de retributies (en belastingen) op basis van een factuur uiteengezet. Hierbij onderzocht Audit Vlaanderen het proces vanaf de vaststelling van wat aan wie moet geleverd worden tot en met het uitsturen van de facturen. De verdere fasen in het proces (opvolging van binnenkomende betalingen en uitsturen van aanmaningen) komen aan bod in hoofdstuk 3 over het debiteurenbeheer.

De inning op basis van een factuur werd geauditeerd aan de hand van de verkoop van huisvuilzakken aan handelaars of particulieren en de verhuur van lokalen (sportzalen en culturele lokalen). De verkoop van huisvuilzakken en de verhuur van lokalen kan ook via contante betaling (zie 2.3).

CONTROLE OP DE BASISGEGEVENS VOOR DE OPMAAK VAN FACTUREN

Bij facturen dient het gemeentebestuur eerst op een correcte manier vast te stellen welke goederen of diensten aan wie geleverd worden, om dan in een volgende fase te kunnen nagaan of daar de nodige ontvangsten tegenover staan. Voor de verkoop van huisvuilzakken gebeurt dit via een sluitend stockbeheer, voor de verhuur van lokalen via een correct lokalenbeheer en voor het afleveren van administratieve documenten via een correcte, volledige registratie van alle afgeleverde documenten.

Het **voorraadbeheer van de huisvuilzakken** vertoont vrij grote verschillen tussen de diverse geauditeerde gemeentebesturen. Sommige gemeentebesturen beschikken over een degelijk stockbeheersysteem. Bij andere worden voorraadbewegingen niet of niet overal geregistreerd, kunnen registraties gemakkelijk gemanipuleerd worden of worden registraties niet gecontroleerd door onafhankelijke stocktellingen. In die laatste gemeentebesturen is er bijgevolg geen zekerheid over hoeveel huisvuilzakken door de gemeente aan handelaars of particulieren verdeeld worden en of die steeds correct worden doorgegeven voor facturatie.

In verschillende geauditeerde gemeentebesturen ontbreken maatregelen om zeker te zijn dat de basisgegevens van de facturen correct zijn.

Voor **lokalenverhuur** is het belangrijk om een redelijke zekerheid te hebben dat alle verhuringen geregistreerd worden en dat deze registraties overeenkomen met het reële gebruik van de zaal, met andere woorden dat de zaal niet gebruikt wordt zonder registratie. Enkele geauditeerde gemeentebesturen beschikken over een systeem dat vrij sluitend is op dit vlak. Veel andere gemeentebesturen hebben echter nog verbeterpotentieel. Vaak is er geen zekerheid of effectief elke zaalverhuur correct doorgegeven en geregistreerd wordt. Bovendien blijkt het in veel geauditeerde gemeentebesturen mogelijk om verhuringen uit het systeem te verwijderen zonder dat daar een spoor van terug te vinden is.

Een gemeentebestuur kan ook het best nagaan of het correcte tarief gefactureerd wordt. In elf van de dertien gemeentebesturen waar de lokalenverhuur onderzocht werd, stelde Audit Vlaanderen vast dat het gemeentebestuur hier geen sluitende controle op heeft. Regelmatig werden in het testwerk kleine fouten opgemerkt waarbij een verkeerd tarief werd aangerekend, bepaalde kosten niet in rekening werden gebracht of waarborgen niet werden betaald. Doelbewust omzeilen van de toewijzings- en tariefregels werd nauwelijks vastgesteld. Bij één gemeentebestuur werd wel vastgesteld dat het college de reglementen van de raad niet volgt, waardoor het bestuur inkomsten uit verhuringen mist en burgers ongelijk behandelt.

Goede praktijk

Het gemeentebestuur van Nieuwpoort regelt de toegang tot gehuurde lokalen via een badgesysteem. Wanneer een huuraanvraag goedgekeurd is, wordt een badge opgeladen op naam van de gebruiker en kan deze enkel gebruikt worden om toegang te krijgen tot de zaal binnen een bepaalde periode rond de aangevraagde starttijd. Zowel om toegang tot de zaal te krijgen, als voor het afsluiten van de zaal, is een badge nodig. Bij gebruik van de badge worden de gebruiksgegevens onmiddellijk geregistreerd in het slot. Per dag wordt de eerste en de laatste 'opening' van de deur vergeleken om de duur van het zaalgebruik te berekenen. Op vaste tijdstippen leest een medewerker de gegevens uit van het slot (dit gebeurt automatisch waardoor manipulatie van deze gegevens niet mogelijk is). Op basis van deze gegevens houdt de medewerker elk gebruik van de badge (en dus ook van de zaal) bij in een softwaresysteem.

U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->

■ CONTROLE OP DE FACTUREN ZELF

In sommige gemeentebesturen werd een functiescheiding ingebouwd tussen het stockbeheer van de huisvuilzakken of het beheer van de lokalen enerzijds en de opmaak van de bijhorende facturen anderzijds. In andere gemeentebesturen is dat niet het geval. Waar dezelfde persoon zowel de voorraadbewegingen of verhuringen beheert als de bijhorende facturen opmaakt, is het risico groter dat fouten en fraude onopgemerkt blijven.

Een sluitende controle of alle gegevens correct in een factuur worden overgenomen, ontbreekt in de meeste geauditeerde gemeentebesturen.

In heel wat gemeentebesturen stelde Audit Vlaanderen vast dat er nauwelijks gecontroleerd wordt of:

- er van elke verkoop of verhuur effectief een factuur wordt opgemaakt;
- de factuur overeenstemt met de gegevens uit het voorraad- of lokaalbeheersysteem;
- de factuur tijdig opgemaakt en verstuurd wordt;
- ...

Dit werd zowel vastgesteld in gemeentebesturen waar er een functiescheiding is tussen voorraad- of lokaalbeheer en factuuropmaak, als in gemeentebesturen waar die functiescheiding er niet is. Door een gebrek aan een dergelijke controle riskeren de gemeentebesturen fouten of eventuele fraude niet op te merken en dus inkomsten te verliezen.

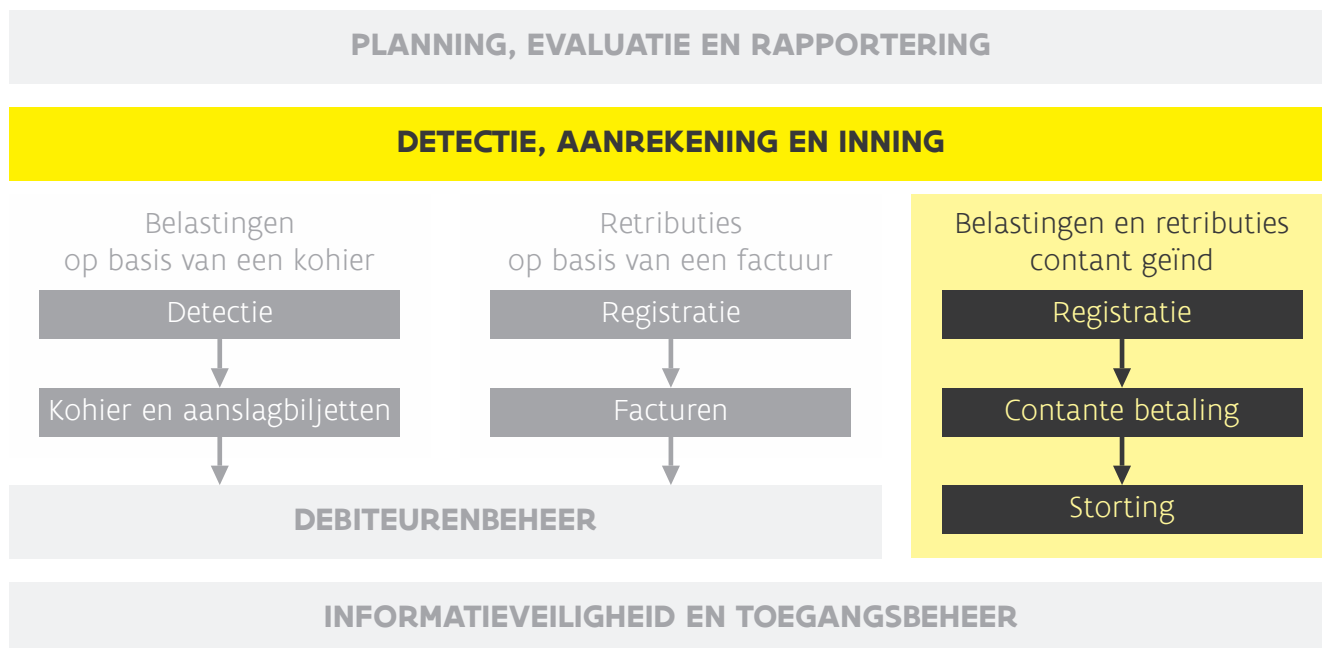
- /// In zes van de twintig geauditeerde gemeentebesturen heeft Audit Vlaanderen hierover een aanbeveling in het auditrapport opgenomen. In nog vijf andere gemeentebesturen werden vaststellingen over het gebrek aan een controle op de facturen opgenomen in de samenvatting van de voornaamste verbeterpunten, maar werd hierover geen specifieke aanbeveling gemaakt.

Goede praktijk

Het gemeentebestuur van Scherpenheuvel-Zichem neemt maatregelen om de aanvragen van stedenbouwkundige vergunningen en attesten correct te factureren. Het facturatieproces start bij de dienst stedenbouw. Deze dienst maakt facturen op voor de ontvangen aanvragen. Vooraleer deze opgemaakte facturen verzonden worden, voert de financiële dienst er een onafhankelijke controle op uit. Dit gebeurt door de geregistreerde aanvragen te vergelijken met de opgemaakte facturen. Het register van aanvragen voor stedenbouwkundige documenten is een betrouwbare bron van informatie om deze controle te kunnen uitvoeren. Niet-geregistreerde aanvragen kunnen namelijk niet verder behandeld worden. Hierdoor heeft het gemeentebestuur een redelijke zekerheid dat alle aanvragen correct gefactureerd worden. Bovendien worden de facturen maandelijks opgemaakt, wat ervoor zorgt dat de inkomsten, waar het gemeentebestuur recht op heeft, tijdig geïnd kunnen worden.

U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->

2.3 CONTANT GEÏNDE BELASTINGEN EN RETRIBUTIES



Belastingen en retributies kunnen in sommige gevallen ook contant betaald worden, zowel cash als via bankcontact. In deze thema-audit onderzocht Audit Vlaanderen dit inningsproces aan de hand van de verkoop van huisvuilzakken, de verhuur van lokalen (sportzalen en culturele lokalen) en de afgifte van administratieve documenten.

CONTROLE OP DE BASISGEGEVENS VOOR DE KASONTVANGSTEN

Bij contant geïnde betalingen dient het gemeentebestuur eerst op een correcte manier vast te stellen welke goederen of diensten aan wie geleverd worden, om vervolgens te kunnen nagaan of daar de nodige ontvangsten tegenover staan. Afhankelijk van de geleverde goederen of diensten gebeurt dit via een sluitend stockbeheer, een correct lokalenbeheer of een volledige registratie van de afgeleverde documenten.

Aangezien de contant geïnde belastingen en retributies werden onderzocht aan de hand van grotendeels dezelfde retributies als voor de opmaak van de facturen, gelden hier evenzeer de vaststellingen die eerder vermeld werden over het ontbreken van of lacunes in een stock- en lokaalbeheersysteem.

Documenten van de dienst bevolking (identiteitskaarten, rijbewijzen en reispassen) moeten steeds

In verschillende geauditeerde gemeentebesturen ontbreken maatregelen om zeker te zijn dat de basisgegevens van de kasontvangsten correct zijn.

geregistreerd worden in de toepassingen van de federale overheid. Zo is het zeker dat er een registratie van elke aanvraag is. In hoofdstuk 1 van deel 2 wordt verder ingegaan op de mate waarin dit gebruikt wordt / kan worden om de kasontvangsten mee te vergelijken.

Goede praktijk

In het gemeentebestuur van Puurs kunnen particulieren huisvuilzakken per rol aankopen aan de balie van het gemeentehuis. Alle bewegingen in de voorraad, zowel inkomende als uitgaande, worden aan de balie bewaard en worden geregistreerd in een voorraadmodule van het kasbeheersysteem.

De baliemedewerker van dienst telt telkens aan het begin van de dag zijn of haar kassa en de voorraad. Hij of zij controleert dit met het kasverslag van de voorgaande dag. Op het einde van de dag telt hij of zij opnieuw de kassa en de voorraad huisvuilzakken en controleert of dit overeenstemt met de voorraad volgens het systeem. Daarvan wordt een verslag gemaakt dat automatisch aan de kasverantwoordelijke wordt bezorgd. Bij de start van de volgende shift wordt dit gecontroleerd door de volgende collega.

Naast de controle door de medewerkers vindt er jaarlijks een onafhankelijke controle plaats waarvan eveneens een verslag wordt opgemaakt.

Dankzij deze werkwijze heeft het gemeentebestuur permanent zicht op de voorraad die zich aan de balie bevindt en op de juistheid van de ontvangsten. Het voorraadbeheer zou echter nog kunnen verbeterd worden door ook periodiek na te gaan of alle inkomende voorraadbewegingen aan de kassa overeenstemmen met de leveringen die in het centraal magazijn geregistreerd worden.

U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.

KASBEHEER

Een goed kasbeheersysteem moet het gemeentebestuur relatieve zekerheid bieden dat de bedragen die contant of via een betaalterminal ontvangen worden, overeenstemmen met de producten of diensten die geleverd worden.

/// In negen van de twintig geauditeerde gemeentebesturen gaf Audit Vlaanderen de aanbeveling om het kasbeheersysteem verder uit te werken.

Heel wat geauditeerde gemeentebesturen beschikken niet over een sluitend systeem van kasbeheer dat zekerheid biedt over de correctheid van de contante ontvangsten en het risico op fraude beperkt.

Wanneer die aanbeveling gemaakt werd, had dit vaak te maken met de vaststelling dat er geen link gelegd werd tussen de verkochte goederen of verleende diensten en de verkregen ontvangsten. Veel gemeentebesturen beperken zich tot het regelmatig tellen van de kassa's en vergelijken dit met wat in het kassasysteem of het kasboek genoteerd wordt. Of die gegevens uit het kassasysteem kloppen met wat effectief afgeleverd werd, controleerden die gemeentebesturen niet. Met andere woorden, een vergelijking met de voorraadbewegingen volgens het stockbeheersysteem (voor huisvuilzakken), met de verhuringen volgens het lokalenbeheersysteem (voor lokalenverhuur) of met de registraties in de federale systemen Belpic, Belpas of Mercurius (voor administratieve documenten) ontbreekt heel vaak. Hierdoor weet het gemeentebestuur niet of alle nodige kasontvangsten wel geregistreerd zijn en alles ontvangen wordt. Fouten of eventuele fraude zijn bijgevolg niet vast te stellen.

In een aantal gemeentebesturen stelde Audit Vlaanderen in het uitgevoerde testwerk afwijkingen vast die niet verklaard konden worden. Fraude werd evenwel niet opgemerkt. Wel werd een van de geauditeerde gemeentebesturen kort voor de audit met een fraudegeval geconfronteerd. Het fraudegeval is kunnen ontstaan door het ontbreken van een controle of de gegevens in het kassasysteem klopten met de effectief afgeleverde documenten.

Andere gebreken om van een sluitend kasbeheer te kunnen spreken, die Audit Vlaanderen nu en dan opmerkte, zijn:

- Ontbreken van (regelmaat in) kastellingen en kasafrekeningen.
- Ontbreken van onafhankelijke kastellingen. Medewerkers tellen hun eigen kassa, maar dit wordt niet periodiek door een onafhankelijk persoon (diensthoofd of medewerker financiële dienst) nageteld.
- Ontbreken van een centraal zicht op de procedures en kasinhouden. Medewerkers of diensten beheren hun eigen kassa, maar dit gebeurt telkens volgens een eigen systeem. Er zijn geen overkoepelende afspraken over wat minimale voorwaarden voor het kasbeheer zijn. Centraal heeft men er geen zicht op wat er in de dealkassa's ontvangen wordt.
- Ontbreken van de controle op de bancontactbetalingen. Vaak worden bancontacttoestellen gedeeld voor verschillende producten of diensten. Een aantal gemeentebesturen heeft geen systeem om die bancontactbetalingen toe te wijzen aan de correcte diensten of producten, wat resulteert in ofwel een tijdrovende en moeilijke manuele toewijzing, ofwel het ontbreken van een dergelijke controle.
- Niet respecteren van maximumbedragen en veiligheidsmaatregelen. Soms zijn de maximumbedragen voor kassa's en kluisen niet gekend of worden ze niet nageleefd, waardoor onnodig veel contant geld op de dienst aanwezig is. In een aantal gevallen werden ook andere veiligheidsrisico's vastgesteld, zoals het bewaren van de kassa in het zicht van iedereen en een gemakkelijk toegankelijke kluis.

Goede praktijk

Het gemeentebestuur van Scherpenheuvel-Zichem heeft de richtlijnen rond het kasbeheer duidelijk vastgelegd en past deze ook toe.

De organisatie bepaalde welke medewerker toegang heeft tot welke kassa's. Hierdoor kunnen de verantwoordelijken voor kastransacties ook nauwgezet opgevolgd worden. De medewerkers voeren bijvoorbeeld dagelijks een kastelling uit, maar weten niet hoeveel geld er in de kassa zou moeten zitten. De gebruikte softwaretoepassing geeft vervolgens aan of deze telling al dan niet correct is. Bij fouten moeten de medewerkers een beroep doen op de financiële dienst. Onverklaarde kasverschillen worden per medewerker bijgehouden en jaarlijks opgevolgd.

Daarnaast zijn er afspraken omtrent het maximumbedrag dat in een kassa mag zitten. Dit zorgt er enerzijds voor dat medewerkers tijdig afrekenen en anderzijds beperkt het de aanwezigheid van contant geld op de werkvloer.

Tot slot beheert de financiële dienst de standaardgegevens zoals de tarieven en producten. Deze scheiding van taken (tussen de verkoop en het beheer van de gegevens) beperkt de kans op fouten en/of fraude. Bovendien voert de financiële dienst een aantal onafhankelijke controles uit. Zo vergelijkt deze dienst regelmatig de registraties in de kassa's met onafhankelijke gegevens (bijvoorbeeld: komt het aantal geregistreerde verkopen van identiteitskaarten overeen met de aangerekende verkoop van identiteitskaarten door de federale overheid?).

U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.

Goede praktijk

Het gemeentebestuur van Stekene koos ervoor om voor het beheer en de controle van hun kassa's geen gespecialiseerde software aan te schaffen, maar met eenvoudige middelen een sluitend systeem uit te werken.

Een voorbeeld van de werkwijze uit de dienst bevolking:

De medewerkers van de dienst bevolking zijn elk verantwoordelijk voor één product en één bijhorende kassa. Elke medewerker noteert dagelijks in een Excel-document het aantal verkochte artikelen van het product waarvoor hij of zij verantwoordelijk is (met aanduiding van de betalingswijze: cash of bancontact). Automatisch wordt de theoretische inhoud van de kassa berekend. Vervolgens telt de medewerker de kassa na en controleert of dit klopt.

Het diensthoofd kijkt wekelijks na of het Excel-document elke dag ingevuld werd, vergelijkt de geregistreerde kasontvangsten met de effectieve kasinhoud en controleert de geregistreerde bancontactbetalingen op basis van een rapport dat de financiële dienst bezorgt. Wanneer de factuur van de federale overheid ontvangen is, vergelijkt het diensthoofd ook die met de registraties in het Excel-document.

Ongeveer maandelijks wordt afgerekend bij het centrale team beleids- en organisatieopvolging, dat het kasverslag in het Excel-document, de bijlagen (onder andere de factuur van de federale overheid), de bancontactrapporten en het afgerekende bedrag opnieuw controleert. Tegelijk ontvangt ook de financiële dienst de kasverslagen van de diensten. De financiële dienst boekt de ontvangsten op basis van deze kasverslagen in en controleert op basis hiervan de effectieve stortingen op de bankrekening.

Jaarlijks wordt ook het centraal kasverslag van het team beleids- en organisatieopvolging aan het managementteam en het college voorgelegd, wat naast een bijkomende controle ook een evaluatie van de diverse kasstromen mogelijk maakt.

De werkwijze die het gemeentebestuur van Stekene toepast, is een voorbeeld van hoe kasbeheer degelijk kan vormgegeven worden met slechts weinig tot geen gespecialiseerde software. De gebruikte instrumenten zijn zeer eenvoudig en gebruiksvriendelijk. Er is bovendien op voorhand goed geanalyseerd welke gegevens nodig zijn, waar eventuele risico's in het proces zich situeren, enz. De registraties en controles zijn vervolgens op deze analyses afgestemd. Tot slot zorgt de trapsgewijze opbouw van de controles ervoor dat de kasstromen goed gecontroleerd worden en tegelijk de efficiëntie van de werking gegarandeerd blijft.

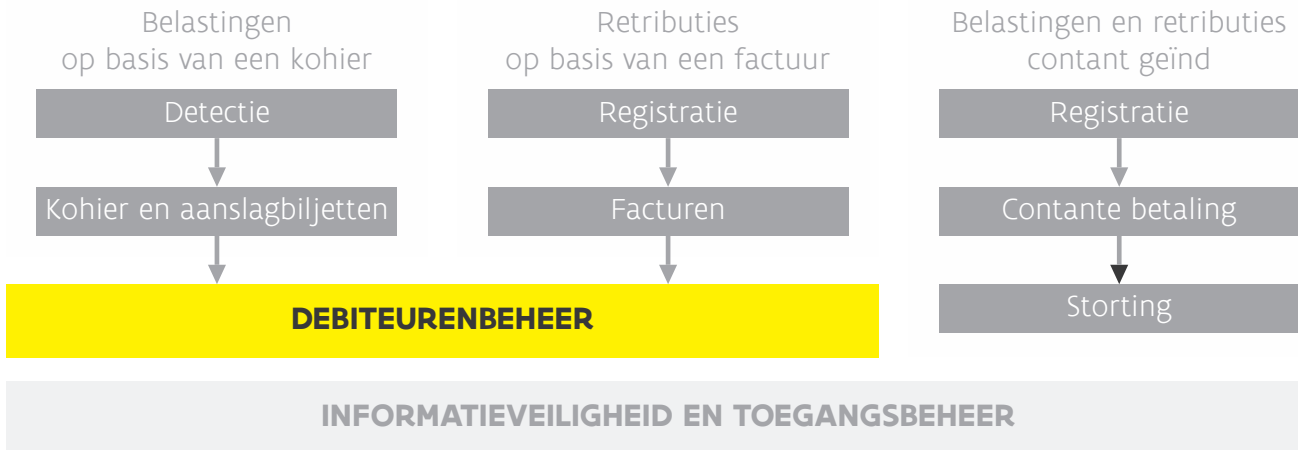
U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.

3

DEBITEURENBEHEER

PLANNING, EVALUATIE EN RAPPORTERING

DETECTIE, AANREKENING EN INNING



Eens het aanslagbiljet of de factuur verzonden is, dient een gemeentebestuur ook op te volgen of de betaling correct gebeurt. Indien dat niet het geval is, moet het gemeentebestuur de nodige stappen ondernemen om de betrokkene tot betaling aan te zetten (aanmaningen versturen, een dwangbevel laten betekenen door een deurwaarder ...).

Het is belangrijk dat dit tijdig gebeurt zodat de ontvangsten niet onnodig lang uitgesteld worden en dat belastingplichtigen hierin op een gelijkwaardige manier behandeld worden. Soms blijkt dat de vordering oninbaar moet gesteld worden, omdat het bedrag niet meer kan geïnd worden of de initiële factuur / het aanslagbiljet verkeerd blijkt te zijn. Om inkomstenverlies te vermijden, spreekt het voor zich dat dit enkel om de correcte redenen mag gebeuren.

Het is belangrijk dat het management en het politiek bestuur het goede verloop van dit debiteurenbeheer kunnen opvolgen. In het Gemeentedecreet werd dan ook een specifieke rapporteringsverplichting hierover opgenomen.

In veel van de geauditeerde gemeentebesturen worden aanmaningen en dwangbevelen niet tijdig of systematisch opgemaakt. Vaak stelde Audit Vlaanderen tijdsverschillen van meerdere maanden vast tussen de uiterste betaaldatum van de factuur of het aanslagbiljet en de verzending van de eerste aanmaning, of tussen de betaaldatum van de aanmaning en de opmaak van het dwangbevel. Hierdoor worden de ontvangsten voor het gemeentebestuur onnodig lang uitgesteld. In één gemeentebestuur leidde dit er zelfs toe dat het gemeentebestuur na verloop van tijd aanzienlijke sommen als oninbaar moest afboeken. Daarenboven bleken er vaak grote verschillen te zitten tussen die periodes naargelang de factuur of het aanslagbiljet. Hierdoor is er een ongelijkheid in de striktheid waarmee debiteuren tot betaling worden aangemaand.

Bij veel geauditeerde besturen ontbreekt een systematische, gestructureerde opvolging van de openstaande vorderingen.

/// In tien van de twintig geauditeerde besturen formuleerde Audit Vlaanderen een aanbeveling voor een meer structurele opvolging van de openstaande vorderingen. In zes andere besturen werden hierover vaststellingen opgenomen in de samenvatting van de voornaamste verbeterpunten, maar werd geen specifieke aanbeveling hierover gemaakt. De oorzaken van deze gebrekkige debiteurenopvolging zijn divers:

- Een aantal gemeentebesturen kampte op het moment van de audit nog met softwareproblemen naar aanleiding van de invoering van de beleids- en beheerscyclus. Die softwareproblemen zorgden ervoor dat in (een groot deel van) 2014 de ontvangen betalingen niet konden worden ingeboekt. Bijgevolg had het gemeentebestuur geen zicht op wat reeds betaald was en wat niet, en kon het dus ook geen aanmaningen versturen. Dit probleem zou echter van tijdelijke aard moeten zijn en geleidelijkaan door de gemeentebesturen worden weggewerkt.
- Heel vaak merkte Audit Vlaanderen echter dat de oorzaak (ook) ligt in een gebrek aan duidelijke interne regels over de debiteurenopvolging en een gebrek aan de toepassing van die regels. De betrokken medewerker bepaalt grotendeels zelf hoe en wanneer hij of zij de openstaande vorderingen opvolgt en aanmaningen verstuurt, met als gevolg dat dit wel eens uitgesteld wordt.
- Een gebrek aan maatregelen om de continuïteit van dit proces te waarborgen, ligt ook vaak aan de basis. In veel gemeentebesturen is één van de medewerkers verantwoordelijk voor de debiteurenopvolging. Als die (langdurig) uitvalt, valt vaak ook de debiteurenopvolging stil.
- Tot slot wordt in geen enkel van de geauditeerde besturen de opvolging van openstaande vorderingen automatisch geïnitieerd. Steeds moet een medewerker het initiatief nemen om de openstaande vorderingen na te kijken en eventueel manueel op te volgen. In geen enkel van de geauditeerde gemeentebesturen krijgt men hiervoor een signaal van het softwareprogramma of doet de software dit automatisch. Doordat het initiatief steeds bij één persoon ligt, vergroot natuurlijk het risico dat de opvolging van openstaande vorderingen uitgesteld wordt of op een ongelijke manier bij verschillende debiteuren gebeurt.

Goede praktijk

Vaak laat software een automatische opvolging van debiteuren niet toe. Organisaties moeten dit dan op een manuele manier aanpakken. Het gemeentebestuur van Scherpenheuvel-Zichem volgt dit op een gestructureerde manier op via een overzichtslijst waarin de diverse sleuteldata voor de belastingen worden bijgehouden, zoals de goedkeuring van het kohier, de verzending van de aanslagbiljetten en de verzending van aanmaningen. In een procesbeschrijving staan duidelijk de te respecteren termijnen en te ondernemen stappen, die zijn opgenomen in deze overzichtslijst.

Wanneer aanmaningen moeten verstuurd worden, controleert een medewerker van de dienst belastingen het openstaande saldo en de persoonsgegevens en drukt vervolgens een lijst van op te maken herinneringen af. De financieel beheerder controleert een steekproef en eventuele opvallende gegevens van die lijst. Vervolgens maakt de medewerker de aanmaningen op en verzendt deze.

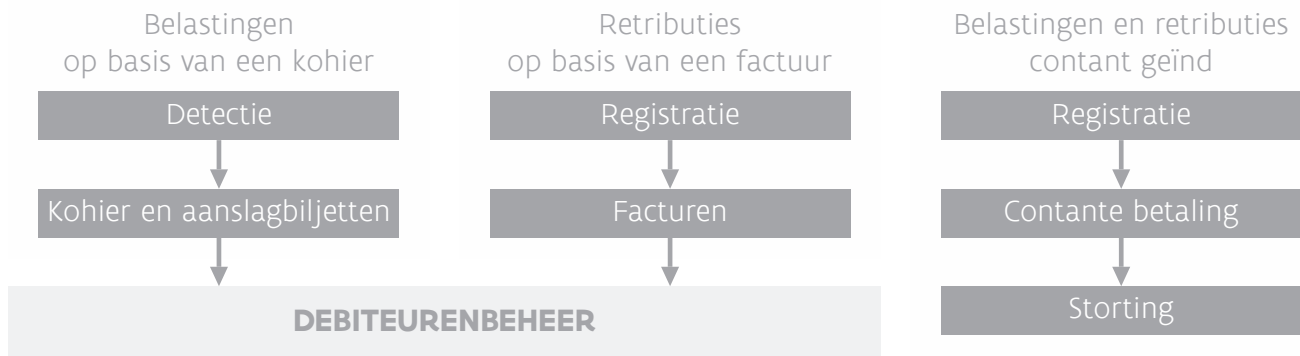
U vindt deze goede praktijk op: <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.

4

INFORMATIEVEILIGHEID EN TOEGANGSBEHEER

PLANNING, EVALUATIE EN RAPPORTERING

DETECTIE, AANREKENING EN INNING



INFORMATIEVEILIGHEID EN TOEGANGSBEHEER

In het volledige inningsproces van zowel belastingen als retributies werken gemeentebesturen met heel wat gegevens in verschillende softwaretoepassingen. Een gemeentebestuur moet er kunnen op vertrouwen dat deze gegevens correct en betrouwbaar zijn. Audit Vlaanderen onderzocht in de verschillende geauditeerde gemeentebesturen kort in hoeverre er maatregelen werden genomen om ongeoorloofde toegang tot en aanpassing van gegevens met betrekking tot belastingen en retributies te vermijden. Concreet werden voor de informatie op gedeelde schijven en in gebruikte softwaretoepassingen volgende drie zaken nagekeken:

- hoe het gemeentebestuur toegangsrechten van de diverse medewerkers toekent en beheert;
- hoe het gemeentebestuur omgaat met wachtwoorden en wachtwoordveiligheid;
- hoe het gemeentebestuur (ongeoorloofde) wijzigingen aan data opvolgt: worden wijzigingen aan bepaalde data automatisch bijgehouden en wordt dat geregeld nagekeken?

In dit onderdeel komt de informatieveiligheid en het toegangsbeheer niet in zijn geheel aan bod, maar enkel de aspecten die rechtstreeks linken aan de vermelde gemeentelijke belastingen en retributies.

4.1 INFORMATIEVEILIGHEID

Sommige van de geauditeerde gemeentebesturen hebben een duidelijk systeem om **toegangsrechten** toe te wijzen, waarbij de correcte toegangsrechten steeds door de (onafhankelijke) IT-dienst moeten toegekend worden, op aangeven van het betrokken diensthoofd of de personeelsdienst. In andere gemeentebesturen ontbreekt een dergelijk systeem en kan de betrokken medewerker zelf zijn of haar toegangsrechten aanvragen bij de IT-dienst of bij een externe softwarebeheerder. Op die manier heeft het gemeentebestuur er echter minder zicht op of die toegangsrechten terecht zijn.

Er is een groot verschil in het informatieveiligheidsbeleid en de aandacht voor informatieveiligheid bij de verschillende geauditeerde gemeentebesturen.

Een duidelijk zicht krijgen op wie welke toegangsrechten heeft, is niet in elk gemeentebestuur evident. Niet elk gemeentebestuur weet of en hoe het een dergelijk overzicht kan bekomen. Soms kan dit enkel via de softwareleverancier opgevraagd worden. Mede hierdoor wordt nauwelijks periodiek nagegaan of de toegekende toegangsrechten nog steeds actueel zijn en of de toegangsrechten van personen, die uit dienst gingen of van dienst veranderden, correct afgesloten werden.

Ook rond het **wachtwoordenbeleid** en de algemene aandacht voor wachtwoordbeveiliging merkte Audit Vlaanderen grote verschillen op. Sommige gemeentebesturen hebben goede maatregelen genomen om de wachtwoordbeveiliging te verhogen (regelmatig verplicht vernieuwen van het wachtwoord, enkel sterke wachtwoorden zijn toegestaan ...) en worden initiatieven genomen om het belang van wachtwoord- en informatiebeveiliging onder de aandacht te houden. In andere gemeentebesturen is dit veel minder uitgebouwd, tot zelfs onbestaand. In een aantal gevallen stelde Audit Vlaanderen vast dat eenzelfde wachtwoord door meerdere personen gebruikt werd of persoonlijke wachtwoorden doorgegeven werden aan collega's. Hierdoor worden natuurlijk eventuele goede wachtwoordbeveiligingsmaatregelen teniet gedaan en zijn eventueel afwijkende gegevens niet te traceren naar de betrokken medewerker.

Opvallend is dat het wachtwoordenbeleid hoofdzakelijk te maken heeft met het algemeen wachtwoord om toegang te krijgen tot de computer. Voor de wachtwoorden die nodig zijn voor de concrete softwareprogramma's ontbreken vaak dergelijke veiligheidsmaatregelen, veelal omdat de gemeentebesturen zelf niet de mogelijkheid hebben of kennen om deze maatregelen in te bouwen.

Tot slot stelde Audit Vlaanderen vast dat quasi geen enkel gemeentebestuur **loggings van gegevenswijzigingen** nakeek. Door dergelijke registraties van wijzigingen van gevoelige gegevens bij te houden en periodiek eens na te kijken, zou het gemeentebestuur enerzijds vreemde of ongeoorloofde wijzigingen op het spoor kunnen komen en anderzijds vreemde wijzigingen achteraf kunnen verklaren. Vaak wist het gemeentebestuur echter niet of het softwareprogramma een dergelijke logging kon bijhouden. Wanneer dit wel gebeurde, wisten de medewerkers zelf vaak niet hoe die te moeten raadplegen. In sommige gevallen worden die loggings bijgehouden door de softwareleverancier en is men daarvan afhankelijk om die te kunnen nakijken.

Samenvattend bleek dus dat een cultuur waarin het vanzelfsprekend is om op een veilige manier met informatie om te gaan, nog niet volledig doorgedrongen is in alle gemeentebesturen. Wel neemt, mede onder invloed van de regelgeving omtrent de toegang tot het Rijksregister en de Kruispuntbank Sociale Zekerheid,

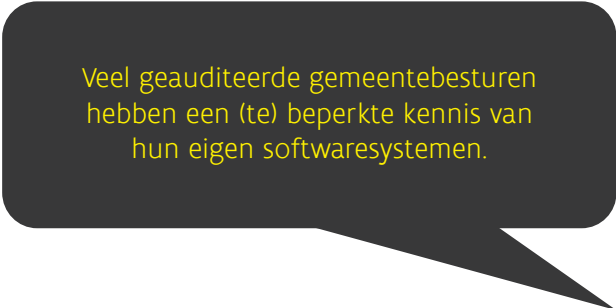
de aandacht hiervoor toe. Vele gemeentebesturen waren in de loop van de thema-audit bezig met het aanstellen van een informatieveiligheidsconsulent, het opstellen van een informatieveiligheidsplan ...

/// Niettemin achtte Audit Vlaanderen de situatie in zes van de twintig geauditeerde besturen van die aard dat een aanbeveling over het informatieveiligheidsbeleid werd geformuleerd.

4.2 KENNIS VAN DE GEBRUIKTE SOFTWARESYSTEMEN

In een ruimer kader dan enkel de veiligheid van digitale informatie, stelde Audit Vlaanderen ook andere moeilijkheden omtrent de gebruikte softwaresystemen vast. Het merendeel hiervan wordt behandeld onder hoofdstuk 1 van deel 2, omdat deze moeilijkheden de verantwoordelijkheid van de gemeentebesturen zelf overstijgen. Waar de gemeentebesturen zelf wel een rol in (kunnen) spelen, is in de kennis die zij hebben van de gebruikte software om ten volle de bestaande mogelijkheden te benutten om de werking effectiever, efficiënter, kwaliteitsvoller en integerder te maken. Deze kennis is vaak beperkt.

Meestal kennen de diverse medewerkers de gebruikte softwaresystemen voldoende om hun dagdagelijkse kerntaken uit te voeren. Van zodra het over iets specifiekere kennis gaat, die wel de werking zou kunnen optimaliseren, moeten zij echter vaak afhaken. Dit werd vooral vastgesteld wanneer het gaat over:



Veel geauditeerde gemeentebesturen hebben een (te) beperkte kennis van hun eigen softwaresystemen.

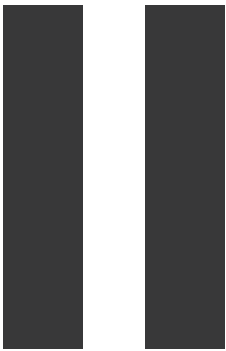
- Mogelijkheden die het programma biedt voor het **bijhouden van gegevens en genereren van rapporten**, ten behoeve van de beleidsvoorbereiding en –opvolging;
- Mogelijkheden om **lijsten en overzichten** op te roepen in functie van uit te voeren controles;
- **Automatische controlemogelijkheden of veiligheidsmaatregelen** die men in de systemen kan inbouwen;
- Mogelijkheden om de **toegangsrechten binnen de toepassing te specificeren** (bijvoorbeeld de mogelijkheid om enkel toegang te verlenen tot bepaalde onderdelen afhankelijk van de taak van de betrokken medewerker en de mogelijkheid om een onderscheid te maken tussen lees- en schrijfrechten);
- Mogelijkheden om de **toegangsbeveiliging tot de toepassing aan te passen** aan de eigen veiligheidsnormen (bijvoorbeeld wachtwoordvereisten inbouwen);
- Mogelijkheden om **overzichten van uitgevoerde wijzigingen** bij te houden en op te roepen.

Vaak weten de medewerkers niet of het programma die mogelijkheden biedt, of weten ze niet hoe ze deze kunnen benutten. Het gemeentebestuur maakt daardoor onvoldoende gebruik van de functionaliteiten die de programma's hebben en is zeer afhankelijk van externe softwareleveranciers.

VVSG en V-ICT-OR¹¹ zijn zich bewust van deze problematiek en zijn van plan om in de loop van 2016 een project rond ondersteuning van de e-governmentcapaciteit bij lokale besturen uit te voeren. Bovenstaande aandachtspunten kunnen hierin meegenomen worden.

¹¹ Vzw V-ICT-OR, of Vlaamse ICT-organisatie, is de ledenorganisatie voor medewerkers die binnen lokale overheden in Vlaanderen betrokken zijn bij ICT en informatiemanagement.

DEEL



BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN OVERKOEPELENDE INSTANTIES

1

VASTSTELLINGEN

Naast de vaststellingen waaraan de gemeentebesturen zelf nog kunnen werken, stelde Audit Vlaanderen gedurende de audit heel wat structurele moeilijkheden vast waar de geauditeerde gemeentebesturen mee kampen. Vaak gaat het hier om zaken die niet op het lokaal niveau kunnen aangepakt worden, maar die overkoepelend dienen verbeterd te worden om de gemeentebesturen toe te laten hun belastingen en retributies effectiever, efficiënter en meer integer te innen.

1.1 DE UITWISSELING VAN GEGEVENS VERLOOPT NIET EVIDENT

Om op een zo correct en volledig mogelijke manier vast te stellen wie welke gemeentelijke belasting moet betalen, zijn de gemeentebesturen vaak afhankelijk van gegevens die op een ander niveau dan het lokale beschikbaar zijn. Audit Vlaanderen merkte echter regelmatig op dat men geen toegang krijgt tot die gegevens, de gegevens niet correct of niet actueel zijn, onvolledig zijn of niet met elkaar af te stemmen zijn.

Gemeentebesturen ervaren een gebrek aan uitwisseling van actuele en correcte informatie.

Dit zorgt er voor dat gemeentebesturen ofwel veel tijd en middelen moeten inzetten om gegevens aan te vullen en te corrigeren, ofwel de detectie van hun belastingplichtigen niet volledig kunnen uitvoeren en wellicht inkomsten verliezen.

CORRECTE EN ACTUELE GEGEVENS UIT DE KADASTRALE LEGGER

Voor de detectie van leegstand, onbebouwde percelen en tweede verblijven doen de gemeentebesturen een beroep op de gegevens van de kadastrale legger, bijgehouden door de Algemene Administratie van de Patrimoniumdocumentatie (AAPD), onderdeel van de FOD Financiën. Enerzijds kan de kadastrale legger een overzicht bieden van alle percelen en panden op het grondgebied van de gemeente, waardoor het gemeentebestuur eenvoudig zou kunnen nagaan welke percelen nog onbebouwd zijn en voor welke panden geen inschrijving in het Rijksregister of de Kruispuntbank voor Ondernemingen (KBO) terug te vinden is. Die laatste zijn dan vermoedelijk leegstaand of een tweede verblijf. Anderzijds baseert men zich op de kadastrale legger om na te gaan wie eigenaar is van het belaste goed en dus belastingplichtig is.

De kadastrale legger wordt slechts één maal per jaar bijgewerkt op basis van de gegevens van de AAPD op datum van 1 januari. Enkele maanden na 1 januari worden die gegevens door de AAPD digitaal ter beschikking gesteld van de gemeentebesturen. De gegevens die het gemeentebestuur krijgt, zijn dus reeds op het moment van doorgeven enigszins verouderd en verouderen steeds verder in de loop van het jaar. Het gevolg hiervan is dat men zich moeilijk op deze gegevens kan baseren om leegstand of tweede verblijven op te sporen op een andere datum dan 1 januari, dat men regelmatig aanslagbiljetten verstuurt naar verkeerde eigenaars, dat men verkeerde aanslagen verstuurt (bv. omdat een vrijstelling omwille van verkoop niet geweten is),... De huidige situatie leidt met andere woorden tot conflicten en een verlies aan tijd en efficiëntie.

Een onmiddellijke aanpassing van de kadastrale legger aan de meest actuele gegevens en een permanente toegang van de gemeentebesturen tot deze kadastrale informatie, naar voorbeeld van het Rijksregister of de Kruispuntbank Sociale Zekerheid, zouden een sterke ondersteuning van en efficiëntiewinst voor de gemeentebesturen betekenen.

DE (VERRIJKTE) KRUISPUNTBANK VAN ONDERNEMINGEN ((V)KBO)

Om de belastingplichtigen voor de belasting op drijfkracht of andere belastingen op bedrijven of economische bedrijvigheid te detecteren, kan de (V)KBO een interessante bron van informatie zijn. Ook in het kader van de detectie van leegstand en onbebouwde percelen kan zij een belangrijke rol spelen (cf. hierboven).

Volgens verschillende geauditeerde gemeentebesturen voldoet de KBO momenteel echter niet volledig aan dit potentieel, voornamelijk omdat de gegevens die de KBO bevat niet steeds correct en actueel zijn. De VKBO tracht de tekortkomingen van de data uit de KBO enigszins aan te vullen of te corrigeren, maar kan dit niet helemaal opvangen. De VKBO blijft dus zelf ook gelijkaardige tekortkomingen vertonen.

De voornaamste reden hiervoor is dat adreswijzigingen, faillissementen, stopzettingen... van bedrijven en vestigingen onvoldoende worden doorgegeven aan de KBO. Bedrijven dienen deze gegevens voornamelijk zelf door te geven via het ondernemersloket, tegen betaling. Zij laten dit vaak na. Bijkomend stroomt informatie uit andere bronnen soms moeilijk of traag door naar de KBO (bv. informatie uit faillissementen). Op de adresgegevens die bedrijven doorgeven en die initiatoren in de KBO invoeren, gebeurt bovendien slechts een minimale correctheidscontrole (het gemeentebestuur controleert bijvoorbeeld niet of het adres wel bestaat volgens het Centraal Referentieadressenbestand CRAB). Hierdoor worden soms verkeerde gegevens ingevoerd.

Het federaal regeerakkoord van 9 oktober 2014 speelt op deze problematiek in door te stellen “De kwaliteit van de gegevens van de KBO dient verder te worden verbeterd om er een performant en toegankelijk instrument van te maken, het gebruik ervan te verhogen en daardoor het only once beginsel te concretiseren.”

De KBO heeft dan ook reeds een aantal maatregelen genomen om aan deze bezorgdheden tegemoet te komen. De foutenmarge zou hierdoor de voorbije jaren sterk verminderd zijn. Niettemin blijven de hierboven vermelde knelpunten nog steeds van toepassing en blijft er bijgevolg nog ruimte voor verbetering.

Ook gemeentebesturen zelf kunnen hierbij een rol spelen. Een intensiever gebruik van KBO en VKBO door gemeentebesturen en het systematisch signaleren van de fouten die zij opmerken, kunnen bijdragen tot een betere kwaliteit van de data. Veel medewerkers van financiële diensten bij gemeentebesturen zijn momenteel echter onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden die KBO en VKBO bieden en van de rol die zij zelf kunnen spelen om gegevens actueel te houden.

AFSTEMMING VAN GEGEVENS TUSSEN DE KADASTRALE LEGGER, HET RIJKSREGISTER EN DE KBO

Het Rijksregister, de KBO en de kadastrale legger bevatten regelmatig verschillende gegevens en afwijkende adresnotaties. Vooral voor appartementsnummers en zgn. bisnummers (vb. 2a) rijst dit probleem heel sterk. Hierdoor kan een woonegelegenheid in het kadaster op een bepaald adres geregistreerd staan (bijvoorbeeld Stationsstraat 2-a), maar de bewoner ervan in het Rijksregister met een licht ander adres genoteerd staan (bijvoorbeeld Stationsstraat 2, bus 1). Daardoor is het voor de gemeentebesturen quasi onmogelijk om deze databanken op een geautomatiseerde wijze met elkaar te vergelijken om na te gaan of er voor elk pand, geregistreerd in de kadastrale legger, ook een inschrijving in het Rijksregister of het KBO is (zinvol om leegstand en tweede verblijven op te sporen).

Met het Centraal Referentieadressenbestand (CRAB), ontwikkeld door het Agentschap voor Geografische Informatie Vlaanderen (AGIV), heeft de Vlaamse overheid reeds een instrument om tot een uniforme adresregistratie te komen. Met het federale niveau en de overige gewesten werd daarenboven, in het kader van het 'BeSt Add'-project (Belgian Streets and Addresses), de afspraak gemaakt dat:

- De gewesten de verantwoordelijke beheerders van de adressen worden;
- De federale instanties zich steeds op het gewestelijk referentieadressenbestand zullen baseren;
- Er één standaard komt waaraan de adresnotaties in deze gewestelijke referentieadressenbestanden moeten voldoen.

Deze afspraken vormen reeds een goed kader om de vastgestelde problemen rond uitwisseling van gegevens tussen kadastrale legger, Rijksregister en KBO te verhelpen, maar werden in de praktijk nog steeds niet uitgevoerd. De Vlaamse overheid zou dan ook kunnen aandringen op een snelle implementatie van de gemaakte afspraken bij het Rijksregister, het kadaster en de KBO.

Daarnaast moet men er de nodige aandacht voor hebben dat:

- Nog niet alle Vlaamse gemeentebesturen hun CRAB-gegevens in orde gebracht hebben, waardoor de databank nog niet helemaal correct is;
- Te weinig bestaande softwareprogramma's voor lokale besturen reeds op CRAB-basis werken;
- Ook 'BeSt Add' en CRAB geen sluitende oplossing bieden voor de problematische adresnotering van appartementsen. Aangezien CRAB in eerste instantie een geografisch instrument is, zorgt het nl. wel voor een eenduidige adresnotatie van het pand zelf, maar niet van de woongelegenheden binnen dit pand. Daar werden in het verleden, en worden nog steeds, verschillende systemen voor toegepast. Duidelijke standaarden hiervoor en praktische afspraken omtrent de implementatie van deze standaarden zouden een meerwaarde kunnen betekenen. Verder onderzoek naar de kosten en de baten hiervan is nodig.

INFORMATIE VAN WATERLEVERANCIERS EN NETBEHEERDERS VAN ENERGIE

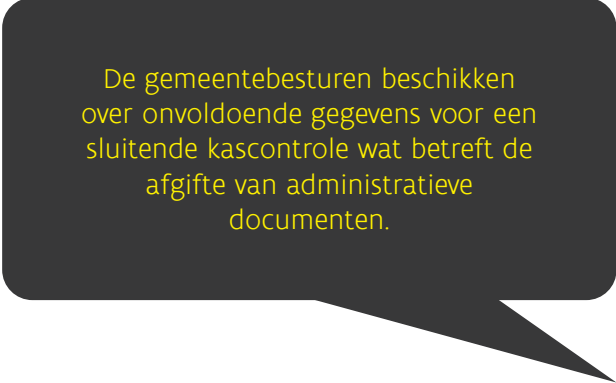
In het besluit van de Vlaamse Regering van 10 juli 2009 betreffende de opmaak van het leegstandsregister, wordt als een van de mogelijke criteria voor de bepaling van leegstand 'een dermate laag verbruik van de nutsvoorzieningen dat een gebruik overeenkomstig de functie van het gebouw kan worden uitgesloten' genoemd. Veel gemeentebesturen hebben dit dan ook als criterium overgenomen in hun gemeentelijk reglement.

In de praktijk hebben de gemeentebesturen de grootste moeite om deze gegevens te verkrijgen van de distributienetbeheerders en nutsbedrijven. Deze roepen privacyredenen in om deze gegevens niet aan de gemeentebesturen door te geven. Gemeentebesturen missen hierdoor een belangrijke mogelijkheid om leegstand goed vast te stellen. Bovendien is een verschillende benadering tussen de diverse distributienetbeheerders en nutsbedrijven op te merken. Hierdoor beschikt het ene gemeentebestuur over meer informatie dan het andere.

Op 11 april 2012 gaf de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (Privacycommissie) een gunstig advies met betrekking tot het verstrekken van gegevens over het water- en elektriciteitsverbruik door de distributiediensten aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ter bestrijding van de woningleegstand (advies 12/2012). Een gelijkaardige duidelijke uitspraak over de mogelijkheid van en de voorwaarden voor het verstrekken van deze gegevens aan de Vlaamse gemeentebesturen, zou heel wat onduidelijkheid wegnemen. Wellicht kan de Vlaamse overheid of een instantie die de lokale besturen vertegenwoordigt (zoals VVSG) initiatief nemen om een adviesvraag ter zake aan de Privacycommissie te richten.

1.2 OVERZICHTEN UIT BEPAALDE APPLICATIES ZIJN NIET EENVOUDIG RAADPLEEGBAAR

Voor de afgifte van administratieve documenten als identiteitskaarten, reispassen en rijbewijzen, dient een gemeentebestuur gebruik te maken van de computerprogramma's Belpic, Belpas en Mercurius, die hen ter beschikking gesteld worden door respectievelijk de FOD Binnenlandse Zaken, de FOD Buitenlandse Zaken en de FOD Mobiliteit. Aangezien elke aanvraag van een document in een van deze applicaties moet geregistreerd worden, vormen zij voor de gemeentebesturen de belangrijkste toetssteen om te controleren of de bijhorende vergoeding correct betaald en in het gemeentelijk kassasysteem geregistreerd werd.



De gemeentebesturen beschikken over onvoldoende gegevens voor een sluitende kascontrole wat betreft de afgifte van administratieve documenten.

In de praktijk blijkt echter dat de gemeentebesturen er niet in slagen om uit deze applicaties overzichten te halen van alle documenten die in een bepaalde periode aangevraagd werden, met het nodige detail om eventuele afwijkingen te kunnen traceren. Deze kunnen wel opgevraagd worden bij de betrokken diensten, maar omwille van het tijds- en arbeidsintensieve karakter van zo'n recurrente vraag, doen veel gemeentebesturen dit niet.

Een andere mogelijkheid zou zijn om de kasontvangsten te vergelijken met de facturen die de federale overheid maandelijks bezorgt voor de aangevraagde documenten. In de praktijk blijken enkel de facturen van de FOD Buitenlandse Zaken wat betreft reispassen voldoende concrete informatie te bieden om de kasregistraties mee te kunnen vergelijken. De facturen voor de rijbewijzen en identiteitskaarten bieden weinig tot geen detailinformatie, zijn onduidelijk wat betreft de referentieperiode voor de factuur en/of baseren zich op de datum van de aanmaak i.p.v. de aanvraag van het document (terwijl de vergoeding reeds bij aanvraag door het gemeentebestuur ontvangen en geregistreerd wordt). Hierdoor zijn deze facturen niet geschikt om de kasontvangsten van de gemeentebesturen aan af te toetsen.

Een eenvoudige en goed gekende applicatie om detailoverzichten uit de diverse programma's te halen en/of duidelijke en gedetailleerde facturen van de betreffende federale overheidsdiensten, zou voor de gemeentebesturen een sterke ondersteuning betekenen om de volledigheid van hun kasontvangsten voor administratieve documenten te controleren.

1.3 ER IS EEN SPANNINGSVELD TUSSEN DE REGELGEVING EN DE PRAKTIJK

Het Gemeentedecreet en het decreet betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen leggen een aantal regels vast over de werking van gemeentebesturen op het vlak van gemeentelijke belastingen en retributies. In de praktijk blijkt echter dat de gemeentebesturen een aantal bepalingen uit deze decreten niet (kunnen) toepassen. In andere gevallen beschikt het gemeentebestuur wel over de decretaal verplichte documenten, maar leven die onvoldoende binnen de organisatie. Bij een evaluatie van deze decreten is het dan ook belangrijk om o.a. volgende zaken in overweging te nemen:

■ **Rapportering over het debiteurenbeheer**

Artikel 94 van het Gemeentedecreet stelt dat de financieel beheerder in volle onafhankelijkheid instaat voor de voorafgaande krediet- en wetmatigheidscontrole van beslissingen en voor het debiteurenbeheer. Over de vervulling van deze opdrachten dient de financieel beheerder aan het college van burgemeester en schepenen en aan de gemeenteraad te rapporteren.

Zoals reeds in hoofdstuk 3 vermeld, wordt deze verplichting om over het debiteurenbeheer te rapporteren vaak nog zeer beperkt ingevuld. In veertien van de twintig geauditeerde besturen ontbreekt een dergelijke rapportering, in vier van de overige zes besturen wordt de rapportering te beperkt ingevuld om een echte meerwaarde te bieden.

Bij de uitwerking van een nieuw decreet Lokaal Bestuur wil de Vlaamse Regering meer verantwoordelijkheid leggen bij de besturen zelf en minder detaillistisch aansturen. Die redenering kan men ook doortrekken naar de rapportering over debiteurenbeheer. Gezien bovenstaande vaststelling, lijkt het aangewezen om eerder de nadruk te leggen op de noodzaak voor elk gemeentebestuur om zelf duidelijke afspraken vast te leggen op welk niveau het welke rapportering verwacht. Debiteurenbeheer kan hier een belangrijk onderdeel van zijn. Duiding van de meerwaarde van goede rapportering, ervaringsuitwisseling en verspreiding van goede voorbeelden kunnen dit verder ondersteunen.

■ **Belangenconflicten en deontologie**

Artikel 110 van het Gemeentedecreet bepaalt dat de hoedanigheid van personeelslid bij een gemeentebestuur onverenigbaar is met "elke activiteit die het personeelslid zelf of via een tussenpersoon verricht en waardoor (...) 3° de eigen onafhankelijkheid wordt aangetast; 4° een belangenconflict ontstaat." In de praktijk blijkt het, zeker in kleine gemeentebesturen, zeer moeilijk om dit strikt toe te passen. Medewerkers van een gemeentebestuur wonen vaak in de gemeente zelf, hebben familie of vrienden die in de gemeente wonen, zijn nauw betrokken bij activiteiten of verenigingen in de gemeente ... Hierdoor valt het regelmatig voor dat een personeelslid rechtstreeks of onrechtstreeks betrokken is bij aangelegenheden die een belangenconflict kunnen inhouden met de taak die hij of zij moet uitvoeren. Bijvoorbeeld de verantwoordelijke voor lokalenverhuur die een zaal verhuurt aan een vereniging waarvan hij zelf lid is, de verantwoordelijke voor leegstanddetectie die een leegstaand pand detecteert dat eigendom is van familie of vrienden,... Vooral in kleinere besturen is het verre van evident, en vaak ook niet efficiënt, om in dergelijke gevallen steeds de taak te laten uitvoeren door een ander personeelslid om zo het belangenconflict te vermijden. Bovendien stellen veel gemeentebesturen zich de vraag hoe ze dergelijke belangenconflicten kunnen opsporen, laat staan ze vermijden.

Artikel 112 van het Gemeentedecreet legt op dat gemeenteraden een deontologische code voor het personeel goedkeuren. Zoals reeds in hoofdstuk 1 opgemerkt, beschikken zeventien van de twintig geauditeerde besturen over zo'n deontologische code, maar heeft dit in vijftien van die zeventien gemeentebesturen

niet tot gevolg dat medewerkers weten hoe ze bij een mogelijk belangenconflict moeten handelen. De deontologische code is namelijk te vaag of onvoldoende gekend. Ze leeft te weinig binnen de organisatie.

Omtrent belangenconflicten en deontologie lijkt het dan ook eerder aangewezen om gemeentebesturen te stimuleren tot het voeren van een actief integriteitsbeleid gebaseerd op duidelijke afspraken, een constructieve, open cultuur die integriteitskwesaties bespreekbaar stelt en beheersmaatregelen die mogelijke misbruiken efficiënt opsporen.

■ **Bekendmaking van reglementen**

Volgens artikel 186 van het Gemeentedecreet (in voege sinds 1 januari 2014) moeten reglementen en verordeningen bekend gemaakt worden op de gemeentelijke website, met vermelding van zowel de datum waarop ze werden aangenomen als de datum waarop ze op de website geplaatst werden. Tijdens de thema-audit stelde Audit Vlaanderen vast dat in het merendeel van de gevallen de belasting- en retributiereglementen inderdaad op de gemeentelijke website gepubliceerd werden. In veertien van de twintig gemeentebesturen werden echter (een van) beide data niet vermeld.

■ **Kasbeheer**

Het Gemeentedecreet legt, via artikel 162, de bevoegdheid over het kasbeheer bij de gemeentesecretaris. De financieel beheerder is echter expliciet verantwoordelijk voor de invordering van fiscale en niet-fiscale ontvangsten en de rapportering hierover. Dit maakt dat kasontvangsten op de grens liggen tussen beider bevoegdheid. Verschillende gemeentebesturen geven aan dat dit voor hen verwarrend is. Tijdens de thema-audit stelde Audit Vlaanderen ook vast dat in de praktijk de financieel beheerder de belangrijkste verantwoordelijkheid hiervoor op zich blijft nemen in plaats van de secretaris.

Artikel 162 van het Gemeentedecreet bepaalt ook dat de gemeentesecretaris onder zijn verantwoordelijkheid personeelsleden kan belasten met de inning van geringe dagontvangsten en de gemeenteraad de voorwaarden hiertoe bepaalt. In het merendeel van de geauditeerde gemeentebesturen (zestien van de twintig) zijn inderdaad dergelijke delegatiebesluiten aanwezig, maar in vijf van die zestien komen deze besluiten niet overeen met de realiteit. Slechts een goede helft van de geauditeerde besturen (elf van de twintig) beschikt dus over correcte delegatiebesluiten.

Voor een correct kasbeheer zijn duidelijke afspraken en verantwoordelijkheden van cruciaal belang. Bij een herziening van het Gemeentedecreet kan men dan ook nagaan of het zinvol is om de huidige opsplitsing van bevoegdheden tussen secretaris en financieel beheerder te behouden als verplichting. Ook hier lijkt het aangewezen om vooral de nadruk te leggen op de noodzaak om duidelijke afspraken vast te leggen en maatregelen te treffen om de naleving van deze afspraken op te volgen. Goede voorbeelden en ondersteuning kunnen hier een meerwaarde bieden.

■ **Het onderscheid tussen belastingen en retributies**

Het decreet betreffende de vestiging, de invordering en de geschillenprocedure van provincie- en gemeentebelastingen bepaalt dat een belasting slechts op twee manieren geïnd kunnen worden: via een kohier of via contante betaling. Toch stelde Audit Vlaanderen vast dat in de geauditeerde besturen een aantal belastingen via een factuur of brief met betalingsuitnodiging geïnd worden. Vooral voor de betaling van stedenbouwkundige documenten (vergunningen, attesten...) bleek dit het geval. Een dergelijke inningswijze wordt beschouwd als een vorm van contantbelasting, hoewel het decreet bepaalt dat "Contantbelastingen worden contant geïnd tegen afgifte van een betalingsbewijs." De huidige interpretatie om ook inning via factuur hieronder te beschouwen, komt dan ook de duidelijkheid voor de betrokkenen (medewerkers en burgers) niet ten goede. Bovendien leidt deze werkwijze soms tot een lange, complexe procedure bij de debiteurenopvolging: men stuurt eerst een of meerdere aanmaningen op basis van de factuur, gaat vervolgens de nog openstaande vorderingen inkohieren (cf. decreet: als een contantbelasting niet kan worden geïnd moet ze omgezet worden in een kohierbelasting) en stuurt vervolgens opnieuw een aanslagbiljet en desgevallend een of meerdere aanmaningen.

Audit Vlaanderen stelde daarnaast vast dat het onderscheid tussen belastingen en retributies nog tot andere verschillen in de debiteurenopvolging leidt, met name:

- Een betalingstermijn van twee maanden voor belastingen en van één maand voor retributies;
- Regelmatig een verschillend aantal verzonden aanmaningen voor belastingen en retributies;
- Een licht andere procedure voor opstellen en uitvoeren van een dwangbevel waardoor debiteuren met zowel openstaande belastingen als retributies niet door het zelfde dwangbevel kunnen gevat worden (en dus twee keer deurwaarderskosten betalen).

Het huidige onderscheid tussen belastingen en retributies en hun beider specifieke bepalingen, leiden momenteel dus tot onduidelijkheid met betrekking tot de toe te passen inningswijze en een verschillende behandeling van debiteuren, terwijl het voor de betrokken burger niet steeds duidelijk is wat precies het onderscheid tussen belastingen en retributies is. De vraag rijst dan ook of het voor het gemeentebestuur én burger niet duidelijker en eenvoudiger zou zijn mocht de regelgeving van belastingen en retributies nog meer gelijk getrokken worden (o.a. wat betreft inningswijzen en debiteurenopvolging).

1.4 IT-SYSTEMEN VERTONEN TEKORTEN

Gemeentebesturen werken voor hun belastingen, retributies en de algemene boekhouding met heel wat IT-systemen. In deze softwareprogramma's zou men een aantal automatismen, controlemechanismen en beperkingen kunnen inbouwen waardoor de besturen meer zekerheid zouden hebben over de correctheid van de informatie en het gevolgde proces en waardoor ze efficiënter zouden kunnen werken. Dit natuurlijk met aandacht voor de gebruiksvriendelijkheid van het systeem. Op dit moment zijn er nog heel wat mogelijkheden die op dit gebied niet benut worden. Gemeentebesturen zijn hierdoor afhankelijk van manuele handelingen, wat hen een stuk kwetsbaarder maakt en vaak tijdrovend is.

Hierbij kan onder andere gedacht worden aan volgende elementen:

■ Een automatische opvolging van openstaande vorderingen

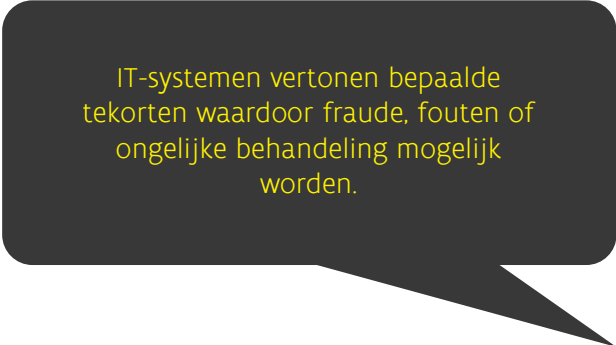
Alle geauditeerde gemeentebesturen houden zelf manueel bij wanneer welke aanslagbiljetten hun uiterste betaaldatum overschreden hebben. Op dat moment moet een medewerker het initiatief nemen om de lijst van openstaande betalingen op te roepen en de nodige aanmaningen te verzenden. Dit leidt er in veel gemeentebesturen toe dat dit al eens blijft liggen, waardoor er (soms grote) verschillen zijn in de timing van het verzenden van aanmaningen en bijgevolg burgers ongelijk behandeld worden en inkomsten onnodig lang vertraagd worden.

Mochten de gebruikte softwareprogramma's zo ingesteld worden dat men automatisch een bepaalde periode na de verzending van de aanslagbiljetten of van de facturen, een melding krijgt dat aanmaningen moeten gemaakt worden, verkleint het risico dat men dit uitstelt. Nog sluitender en efficiënter zou zijn mocht het programma zelf op die momenten, na uitvoering van een paar controles, de aanmaningen uitprinten.

■ Beperken van de mogelijkheid om gegevens aan te passen of te verwijderen bij lokalenverhuur en leegstandsregister

Om bij te houden welke personen op welk moment een lokaal gereserveerd hebben, maken veel gemeentebesturen gebruik van een softwaresysteem. Op die gegevens baseert men zich om de facturen op te maken of de kasinhoud te controleren. Vaak blijkt echter dat de gegevens van de verhuring nog aangepast of zelfs helemaal verwijderd kunnen worden nadat deze verhuring plaatsvond, zonder dat hier enig spoor van terug te vinden is. Hierdoor is het perfect mogelijk dat iemand een lokaal huurt en op de dag van de activiteit gebruikt, maar dat nadien de registratie verwijderd wordt en er bijgevolg nooit een factuur opgemaakt wordt. Ook bij het leegstandsregister en andere registers (onbebouwde gronden, tweede verblijven, bedrijven...) kan zich iets soortgelijks voordoen. Ook hier kan men vaak leegstaande panden uit het register verwijderen zonder dat daar een spoor van blijft.

Dit zou gemakkelijk vermeden kunnen worden door de software aan te passen zodat bij wijzigingen steeds de voorgaande versie en de uitvoerder van de wijziging zichtbaar blijven, en door wijzigingen na een bepaald kritisch moment (bv. na het plaatsvinden van de activiteit) onmogelijk te maken zonder bevestiging door een tweede persoon.



IT-systemen vertonen bepaalde tekorten waardoor fraude, fouten of ongelijke behandeling mogelijk worden.

■ **Wijzigingen aan aanslagbiljetten en facturen onmogelijk maken**

In een aantal programma's is het mogelijk om na goedkeuring van het kohier, nog wijzigingen aan te brengen in de aanslagbiljetten, zonder dat een spoor van die wijziging zichtbaar blijft. Hierdoor kan het gemeentebestuur niet zeker zijn dat elk aanslagbiljet wel correct is.

Het zou gemeentebesturen meer zekerheid bieden, mochten aanslagbiljetten automatisch en onaanpasbaar uit het belastingkohier gegenereerd worden. In de paar gevallen waarin aanpassingen toch noodzakelijk zijn, zouden deze wijzigingen zichtbaar moeten blijven en/of bevestigd worden door een tweede persoon.

1.5 GEBREK AAN DIGITALE GEGEVENSUITWISSELING

Een aantal mogelijkheden om automatische controles in de software in te bouwen, worden momenteel belemmerd door een gebrekkige communicatie tussen de diverse gebruikte systemen. Bovendien leidt dit in veel gevallen tot bijkomend werk en tijdsinzet voor de betrokken medewerkers.

In het kader van de onderzochte belastingen en retributies blijkt dat volgende mogelijkheden van gegevensuitwisseling vaak ontbreken:

- **Uitwisseling tussen het kasbeheersysteem en de programma's van de federale overheid om documenten aan te vragen**

Elk gemeentebestuur levert administratieve documenten (identiteitskaarten, rijbewijzen, reispassen...) af en ontvangt hiervoor contante middelen (zijnde cash of via bancontact). Elk van die documenten dient geregistreerd te worden in een van de toepassingen van de federale overheid. Daarnaast hebben veel gemeentebesturen een kasbeheersysteem (vaak digitaal, soms nog op papier) waarin elke aanvraag nog eens moet geregistreerd worden. Dit zorgt niet

enkel voor dubbel werk. Het zorgt ook voor een belangrijk risico dat aanvragen wel bij de federale overheid geregistreerd worden, maar niet in het gemeentelijk kasbeheersysteem (en het geld dus ook niet in de gemeentelijke kassa terecht komt). Zoals eerder gemeld, hebben de gemeentebesturen er moeite mee om sluitende controles uit te voeren om dit risico af te dekken.


Het zou voor gemeentebesturen veel eenvoudiger zijn, mocht er een koppeling zijn tussen de federale systemen en het eigen kasprogramma, waardoor elke aanvraag in het federaal programma automatisch ook in het kasprogramma geregistreerd wordt. Het gevolg voor het gemeentebestuur zou zijn: geen dubbele registratie meer (en bijgevolg een efficiëntere werking en minder risico's op fouten en fraude), geen tijdverlies meer door lijsten met elkaar te vergelijken en verschillen te verklaren en grotere zekerheid dat men alle inkomsten int waar men recht op heeft.

- **Uitwisseling tussen het belastingprogramma en het boekhoudprogramma**

In de onderzochte gemeentebesturen waar men een softwareprogramma heeft om de belastingen te verwerken (kohieren opmaken, aanslagbiljetten drukken...), is dit steeds een ander programma dan het boekhoudprogramma. In heel wat van die gemeentebesturen gebeurt er echter geen digitale gegevensoverdracht tussen beide programma's. Dat is vooral, maar niet enkel, het geval wanneer belasting- en boekhoudprogramma van twee verschillende leveranciers komen.

Het gevolg hiervan is dat men de vorderingen en vooral de ontvangen betalingen in één systeem opvolgt en vervolgens manueel naar het andere systeem overzet. Dit zorgt voor bijkomend werk voor de gemeente, creëert ruimte voor fouten en beperkt de mate van detail en actualiteit van de boekhouding zelf.

Een automatische gegevensoverdracht tussen belasting- en boekhoudprogramma zou dit verhelpen. Om de gemeentebesturen toe te laten om zowel voor de belastingadministratie als voor de boekhouding het programma te kiezen dat het best aan hun noden voldoet, dient een dergelijke gegevensoverdracht ook



Er is een gebrek aan digitale gegevensuitwisseling tussen IT-systemen, wat (automatische) controles belemmert en zorgt voor inefficiëntie.

mogelijk te zijn tussen programma's van verschillende leveranciers.

■ **Uitwisseling tussen het facturatie-, kas- en/of boekhoudprogramma en het programma voor stockbeheer, lokaalbeheer, stedenbouwkundige vergunningen**

Ook voor de andere geauditeerde belastingen en retributies blijkt vaak een gebrek aan communicatie tussen programma's wanneer deze van verschillende leveranciers afkomstig zijn. Ook hier zorgt dit ervoor dat gegevens manueel nog moeten overgezet worden, met als gevolg bijkomend werk, marge voor fouten en fraude en nood aan extra (manuele) controles.

Ook op dit gebied is er nog veel ruimte om de communicatie tussen programma's te verbeteren, zeker wanneer die van verschillende leveranciers zijn.

Op initiatief van de vzw V-ICT-OR, en in samenwerking met een ruim aantal partnerorganisaties, werd de voorbije jaren de OSLO-standaard ontwikkeld. Deze standaard voorziet in een open en uitbreidbaar data-formaat dat uitwisseling van data binnen en tussen (lokale) overheden moet mogelijk maken. OSLO staat hierbij voor Open Standaarden bij Lokale Overheden. Een algemene toepassing van deze standaarden door softwareleveranciers, Vlaamse en federale overheid biedt een mogelijke oplossing voor bovenstaande problemen, maar gebeurt momenteel nog niet. V-ICT-OR plant samen met VVSG een aantal initiatieven om lokale besturen en softwareleveranciers te overhalen om deze standaarden toe te passen (o.a. via certificaten, convenanten en modelbestekken). Dit verdient alle steun van de Vlaamse overheid, zeker wanneer het beheer van het OSLO-project in 2016 door het Agentschap Informatie Vlaanderen zou overgenomen worden. Het welslagen hiervan zou namelijk een sterke efficiëntieverhoging voor de lokale besturen tot gevolg hebben.

2

AANBEVELINGEN

Gebaseerd op de overkoepelende vaststellingen formuleert Audit Vlaanderen een aantal aanbevelingen. Een eerste deel van deze aanbevelingen is gericht aan de Vlaamse overheid en de koepelverenigingen van lokale besturen (VVSG, ECG, Vlofin, V-ICT-OR...). Bij veel van deze aanbevelingen neemt Audit Vlaanderen geen standpunt in over wie precies welke actie dient te nemen. Vaak kan het zelfs zinvol zijn dat de verschillende actoren actie ondernemen (bijvoorbeeld waar zaken bij een ander niveau dienen aangekaart te worden). Afstemming van de verschillende acties is hierbij natuurlijk wel noodzakelijk. Een tweede deel van de aanbevelingen is specifiek gericht aan de softwareleveranciers.

Alle aanbevelingen hebben tot doel om de gemeentebesturen te ondersteunen om hun belastingen en retributies efficiënt, integer, correct en volledig te innen, met garanties voor de gelijkwaardige behandeling van alle burgers. Bij de opvolging van de implementatie van deze aanbevelingen kunnen de gemeentebesturen en hun koepelverenigingen dan ook een belangrijke rol spelen.

2.1 AAN DE VLAAMSE OVERHEID EN DE KOEPELVERENIGINGEN

Kaart knelpunten omtrent correctheid en uitwisseling van gegevens aan bij de federale overheid	
A1	<p>De Vlaamse overheid en de koepelverenigingen kaarten volgende knelpunten aan bij de federale overheid en volgen de uitwerking ervan periodiek op:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Actualiteit van en toegang tot gegevens in de kadastrale legger: zorgen voor een snellere (bij voorkeur onmiddellijke) actualisering van de gegevens in de kadastrale legger en een permanente toegang tot die kadastrale gegevens voor gemeentebesturen, naar voorbeeld van het Rijksregister en de Kruispuntbank Sociale Zekerheid. ■ Correctheid van de gegevens in de Kruispuntbank van Ondernemingen: nemen van maatregelen om wijzigingen bij bedrijven en vestigingen sneller en correcter in de KBO op te nemen en de ingevoerde gegevens in de KBO op hun correctheid te controleren (bijvoorbeeld een automatische toetsing t.o.v. het Centraal Referentieadressenbestand CRAB). ■ Mogelijkheid van gemeentebesturen om data uit Belpic, Belpas en Mercurius te gebruiken voor hun kasbeheer: zorgen dat gemeentebesturen uit de vermelde programma's gedetailleerde overzichten van de aangevraagde documenten kunnen halen of die gedetailleerde overzichten meegeleverd krijgen bij de factuur voor deze documenten.
Leg een concrete planning en timing vast voor de afstemming van de adresnotatie bij de verschillende bronnen van basisgegevens	
A2	<p>De Vlaamse overheid dringt er binnen het overleg omtrent het project 'BeSt Add' op aan dat de gemaakte afspraken omtrent adresnotatie en –beheer zo snel mogelijk in de praktijk omgezet worden bij de diverse authentieke databanken met basisgegevens, zijnde kadastrale legger, Rijksregister en Kruispuntbank van Ondernemingen. In overleg met de partners van het project 'BeSt Add' wordt hiervoor een concrete planning en timing vastgelegd.</p>

Zorg voor een optimalisering en veralgemening van het Centraal Referentieadressenbestand (CRAB)	
A3	<p>De Vlaamse overheid en de koepelverenigingen zorgen voor een verdere optimalisatie en veralgemening van het gebruik van het CRAB. Hierbij neemt men maatregelen om:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Gemeentebesturen verder te stimuleren om hun CRAB-gegevens in orde te brengen; ■ Het werken met CRAB-gegevens bij de diverse softwareleveranciers te stimuleren; ■ Onderzoek te voeren naar kosten, baten, mogelijk implementatietraject... van een nieuw, duidelijk en uniform systeem voor notatie van appartementsnummers.
Zorg voor duidelijkheid met betrekking tot het gebruik van verbruiksgegevens in kader van leegstand-detectie	
A4	<p>De Vlaamse overheid of een van de koepelverenigingen vraagt een duidelijk advies aan de Commissie ter Bescherming van de Persoonlijke Levenssfeer over de mogelijkheid van en de voorwaarden voor het verstrekken van verbruiksgegevens van elektriciteit, gas en water aan de Vlaamse gemeentebesturen in het kader van de detectie van leegstand op hun grondgebied.</p>
Heb oog voor de praktische toepasbaarheid van regelgeving en leg de nadruk op de meerwaarde voor de betrokken besturen	
A5	<p>Bij de aanpassing van regelgeving heeft de Vlaamse overheid oog voor de praktisch toepasbaarheid bij en duidelijkheid voor gemeentebesturen en legt ze de nadruk op de noodzaak voor gemeentebesturen om op verschillende vlakken een passend beleid uit te werken. Hierbij wordt o.a. aandacht besteed aan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Het uitwerken van een visie rond rapportering op diverse niveaus; ■ Het voeren van een actief gemeentelijk integriteitsbeleid; ■ Op gemeentelijk vlak uitwerken en opvolgen van duidelijke afspraken en verantwoordelijkheden omtrent kasbeheer; ■ Het verder afstemmen van de regelgeving tussen belastingen en retributies.
Neem maatregelen om digitale uitwisseling van gegevens tussen softwareprogramma's te verbeteren	
A6	<p>De Vlaamse overheid en de koepelverenigingen nemen (stimulerende, dwingende en/of sancti- onerende) maatregelen om de effectieve en algehele toepassing van de OSLO-standaarden te realiseren.</p>

2.2 AAN DE SOFTWARELEVERANCIERS

Bouw automatismen en controlemaatregelen in softwareprogramma's in	
A7	<p>De softwareleveranciers bouwen in de bestaande software waar nodig automatismen en controlemaatregelen in om fouten, fraude en ongelijke behandeling te vermijden en de efficiëntie te verhogen. Hierbij wordt onder andere. aandacht besteed aan:</p> <ul style="list-style-type: none">■ Een automatisering van de opvolging van openstaande vorderingen;■ Duidelijk zichtbaar houden van wijzigingen aan gegevens die gebruikt worden om een belasting of retributie op te baseren (zoals lokalenverhuur, leegstandsregister...). Wijzigingen na een te bepalen kritisch moment onmogelijk maken zonder bevestiging door een tweede persoon;■ Wijzigingen aan aanslagbiljetten en facturen onmogelijk maken zonder zichtbaar spoor en/of bevestiging door een tweede persoon.
Maak digitale uitwisseling van gegevens tussen softwareprogramma's standaard mogelijk	
A8	<p>De softwareleveranciers zorgen ervoor dat verschillende softwareprogramma's voor lokale besturen steeds eenvoudig met elkaar kunnen communiceren, ook als die van verschillende leveranciers komen. Hiervoor passen ze de OSLO-standaarden consequent toe.</p>

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: GEAUDITEERDE BELASTINGEN EN RETRIBUTIES

	Naam belasting of retributie	Aantal gemeente- besturen met deze belasting/retributie op 31/12/2012 *	Gemiddelde geraam- de opbrengst per gemeentebestuur volgens meerjaren- plannen 2014-2019
1	Drijfkracht	99	€ 868.346,47
2	Verkoop huisvuilzakken en dergelijke	280	€ 220.698,67
3	Tweede verblijven	236	€ 360.143,86
4	Verhuren onroerende goederen	272	€ 223.028,31
5	Afgifte administratieve documenten	304	€ 99.638,91
6	Leegstand en onbebouwde gronden	181	€ 176.743,14
7	Toegangsgelden	192	€ 127.754,71
8	Parkeren	181	€ 157.467,67
9	Verkoop van goederen	267	€ 171.402,78
10	Diftar/ophaalronde	72	€ 524.800,66
11	Plaatsrecht markten en plaatsrecht kermissen	199	€ 68.512,73
12	Sluikstorten	243	€ 1.362,30
13	Algemene gemeentebelasting	85	€ 609.188,50
14	Begravingen, verstooing, bijzetten en grafconcessies	263	€ 13.259,80
15	Gebruik gemeentelijke containers	221	€ 7.160,24
16	Verspreiding kosteloos reclamedrukwerk	102	€ 302.529,39
17	Afgifte stukken mbt gevaarlijke inrichtingen	227	€ 13.876,21
18	Reclameborden	133	€ 52.403,61
19	Jaarlijkse milieubelasting	72	€ 474.411,96
20	Verhuring roerende goederen	171	€ 9.408,66
21	Opgravingen	200	€ 1.597,07
22	Concessies	158	€ 104.768,34
23	Terugvordering van werken uitgevoerd voor derden	182	€ 28.731,50
24	Verblijfsbelasting	42	€ 247.224,75
25	Terugvordering van procedure- en vervolgingskosten	157	€ 5.189,55
26	Gebruik openbaar domein	126	€ 70.882,25
27	Tussenkost ouders in het toezicht en de bijlessen	121	€ 74.345,74
28	Bouwen	68	€ 106.794,47
29	Tussenkost ouders in de schoolmaaltijden	69	€ 60.770,16
30	Prestaties voor overheidsinstellingen	94	€ 71.848,96
31	Taxidiensten	81	€ 13.833,70
32	Administratieve prestaties	48	€ 23.765,16

* Dit waren de cijfers die op het moment van de start van de audit ter beschikking waren en waarop de thema-audit gemeentelijke belastingen en retributies is gebaseerd. Ondertussen zijn er meer recente cijfers ter beschikking.

BIJLAGE 2: GEAUDITEERDE BELASTINGEN EN RETRIBUTIES PER GEAUDITEERD GEMEENTEBESTUUR

Gemeente	Belasting op leegstand	Belasting op onbebouwde gronden	Belasting op tweede verblijven	Belasting op drijfkracht
Beveren	X			X
Bilzen	X			
Buggenhout	X		X	X
Kampenhout	X	X	X	
Koksijde		X	X	
Kortesseem			X	
Lierde			X	
Machelen		X		X
Mesen	X		X	
Nieuwpoort		X	X	
Oostende	X		X	X
Oudenburg	X		X	
Putte	X		X	
Puurs			X	X
Scherpenheuvel-Zichem	X	X	X	
Stekene	X		X	
Waarschoot	X			
Waasmunster		X	X	
Willebroek	X			X
Zelzate	X			X
Totaal	13	6	14	7

Afgifte van administratieve documenten	Verkoop van huisvuilzakken	Verhuur van lokalen	Eventueel andere belasting/retributie
	X	X	
X		X	Basisdienstenbelasting
	X		
	X		
	X	X	
X	X	X	
X	X	X	
X		X	
X		X	Gemeentelijke milieubelasting
X		X	
	X		
X	X		
X		X	
	X	X	
X			
X		X	
X	X	X	
X		X	
X	X		
X		X	Algemene bedrijfsbelasting
14	11	14	3

COLOFON

Uitgave februari 2016

Depotnummer: D/2016/3241/040

Uitgever: Eddy Guilliams, administrateur-generaal Audit Vlaanderen, Boudewijnlaan 30, 1000 Brussel

Deze publicatie is ook beschikbaar op www.auditvlaanderen.be