



Vlaamse
overheid

Thema-audit

**Standgelden: bepaling, inning en
boekhoudkundige opvolging**

Globaal rapport | 26 maart 2021

AUDIT
VLAANDEREN

Auditteam

Caroline Scheerlinck, auditor

Korneel Ampe, auditor (EY)

Jean-Louis De Beurme, auditor (EY)

Pieterjan Noppe, auditor (EY)

Wim De Naeyer, manager-auditor

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden van het Institute of Internal Auditors (IIA).
Elke vijf jaar evalueert een externe instantie of Audit Vlaanderen deze standaarden naleeft.

Inhoudsopgave

- I. [Inleiding](#)
- II. [Conclusie](#)
- III. [Voornaamste vaststellingen per onderdeel van het controleprogramma](#)
- IV. [Goede praktijken](#)
 - a. [Ja, het kan ook zonder cash](#)
 - b. [Van slachtofferrol naar voorbeeldleerling](#)
 - c. [Hoe kan u zelf aan de slag in dit proces?](#)
- V. [Bijlagen](#)

1. AUDIT VLAANDEREN



I. Inleiding



Vlaamse
overheid

AUDIT
VLAANDEREN

Waarom thema-audit standgelden?

In de periode november 2018 – maart 2019 voerde Audit Vlaanderen bij stad Sint-Niklaas een forensische audit uit met betrekking tot inkomsten uit standgelden*, die werden afgeleid en niet terecht kwamen bij stad Sint-Niklaas. Stad Sint-Niklaas leed hierdoor over de jaren heen significante schade.

Een dergelijke situatie kan zich ook elders voordoen als volgende omstandigheden onvoldoende afgedekt zijn door passende beheersmaatregelen:

- de markt- of kermisleider bevindt zich in een monopoliepositie in dit ontvangstenproces;
- een gebrek aan functiescheiding;
- weinig of geen aansturing en opvolging door leidinggevenden van markt- of kermisleider;
- markt- of kermisleider zorgt ervoor dat andere diensten niet beschikken over noodzakelijke informatie om sluitende controles mogelijk te maken op ontvangsten met betrekking tot standgelden.

* standgeld: bedrag dat een markt- of kermiskramer of andere handelaar dient te betalen aan het lokaal bestuur teneinde publieke ruimte tijdelijk te mogen innemen om daar handel te drijven.

Auditdoelstelling en risico's

Deze thema-audit had drie doelstellingen, met name evalueren of de organisatie:

- standplaatsen op een billijke en transparante wijze toekent;
- de inning en opvolging van ontvangsten van standgelden degelijk beheert;
- beheersmaatregelen heeft ingebouwd om mogelijke fraude met betrekking tot standgelden te voorkomen.

Auditdoelstelling en risico's

Volgende risico's worden in deze thema-audit behandeld:

- Het is voor het bestuur niet duidelijk welke standgelden ze op welk tijdstip en van welke schuldenaar dient te ontvangen, waardoor onduidelijkheid bestaat over potentiële inkomsten en de organisatie deze inkomsten ontbeert.
- Er bestaat geen transparantie over de manier waarop standplaatsen worden toegekend, waardoor standhouders mogelijks ongelijk behandeld worden.
- Er zijn onvoldoende beheersmaatregelen ingebouwd rond de toekenning van standplaatsen en de inning van standgelden, waardoor medewerkers onrechtmatige handelingen kunnen stellen waarbij de organisatie en/of standhouders schade lijden.

Auditaanpak

- Om na te gaan in welke mate lokale besturen deze risico's beheersen, stelde Audit Vlaanderen een controleprogramma op. Dit controleprogramma is een referentiekader met specifieke doelstellingen, risico's en mogelijke beheersmaatregelen rond
 - het bepalen, innen en opvolgen van de standgelden;
 - overkoepelende voorwaarden zoals procesbeheer, transparantie en integriteit;
 - de aanpak van organisatiebeheersing.
- Tijdens elke opdracht binnen deze thema-audit verzamelde Audit Vlaanderen informatie via documentstudie, interviews en testen.
- Tijdens de audit beoordeelde Audit Vlaanderen of de inherent aanwezige risico's in dit proces, waren afgedekt door aanwezige beheersmaatregelen.
- Indien dit niet het geval was, werden aanbevelingen geformuleerd met het oog op de verbetering van deze risicoafdekking.

Controleprogramma



II. Conclusie



Vlaamse
overheid

AUDIT
VLAANDEREN

Conclusie

- Nergens fraude aangetroffen, MAAR in 6 van de 7 besturen waren onvoldoende beheersmaatregelen aanwezig om een mogelijke frauduleuze situatie te voorkomen.
- Audit Vlaanderen stelde volgende knelpunten vast:
 - geen of onvoldoende registratie van de noodzakelijke informatie over standhouders, teneinde de verschuldigde standgelden op een correcte wijze te berekenen en te innen;
 - is er wel registratie van de noodzakelijke informatie, dan gebeurt hierop weinig of geen controle;
 - markt- en kermisleiders bekleden vaak een monopoliepositie;
 - afwezige of beperkte specifieke deontologische richtlijnen ter ondersteuning van personeelsleden in dit kwetsbare proces;
 - door het ontbreken van uitgeschreven processen is de continuïteit van het proces niet gegarandeerd.

Conclusie

De belangrijkste risico's situeren zich op het vlak van procesbeheer. Audit Vlaanderen formuleerde in de 7 individuele auditopdrachten in totaal 31 aanbevelingen, waarvan 10 bij “procesbeheer”

Voor de onderdelen deontologie, inning en bepaling van de standgelden werden in totaal 16 aanbevelingen geformuleerd.

Bij 4 van de 7 besturen werd een aanbeveling voor de aanpak van hun organisatiebeheersing geformuleerd. De meeste aanbevelingen situeerden zich ook bij deze besturen met een te beperkte organisatiebeheersing (21 van de in totaal 31 geformuleerde aanbevelingen).

Het onderdeel “boekhoudkundige opvolging van de standgelden” scoorde het best. Slechts 1 bestuur kreeg voor dit onderdeel een aanbeveling.

Benchmark maturiteitsniveau's

	aanpak organisatie-beheersing	bepaling van standgelden	inning van standgelden	boekhoudkundige opvolging van standgelden	deontologie	procesbeheer
bestuur 1	A	A	A		AA	A
bestuur 2	A	A				AA
bestuur 3	A	AA	A		AA	AA
bestuur 4		A			A	A
bestuur 5		A	A			AA
bestuur 6				A	A	A
bestuur 7	A		A			A

A = geformuleerde aanbeveling

- 0 Onbestaand**
 Er bestaan geen of zeer weinig beheersmaatregelen. Het controlebewustzijn is eerder laag en er worden weinig acties ondernomen om te komen tot een adequaat systeem van organisatiebeheersing.
- 1 Ad-hocbasis**
 Op ad-hocbasis zijn er beheersmaatregelen uitgewerkt. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen.
- 2 Gestructureerde aanzet**
 Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn dus in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan').
- 3 Gedefinieerd**
 Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').
- 4 Beheerst systeem (= niveau 3 + ...)**
 De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een 'levend' adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.



Caroline Scheerlinck,
Auditor



Wim De Naeyer
Manager-auditor



Mark Vandersmissen,
Administrateur-generaal

V. Voornaamste vaststellingen per onderdeel controleprogramma



Vlaamse
overheid

AUDIT
VLAANDEREN

Deontologie

De organisatie kent standplaatsen op een transparante manier en op basis van objectieve criteria toe aan standhouders. Ze neemt hierbij maatregelen om de gelijke behandeling van standhouders te verzekeren. De organisatie heeft duidelijke richtlijnen voor het bepalen van en omgaan met belangenconflicten, zodat elke schijn van belangenvermenging wordt vermeden.

	deontologie
bestuur 1	AA
bestuur 2	
bestuur 3	AA
bestuur 4	A
bestuur 5	
bestuur 6	A
bestuur 7	

In de meerderheid van de besturen bevatten de markt- en kermisreglementen duidelijke bepalingen/regels over de wijze waarop standplaatsen moeten worden toegekend.

In 4 besturen werden aanbevelingen geformuleerd om duidelijke deontologische richtlijnen en afspraken te maken, ter ondersteuning van medewerkers en leidinggevenden in deontologisch risicovolle of kwetsbare situaties, zoals deze voorkomen in het proces van de standgelden. Medewerkers en leidinggevenden weten vaak niet op welke wijze ze passend moeten omgaan met deontologisch gevoelige situaties.

Procesbeheer

De verantwoordelijkheden en taken van medewerkers voor het bepalen, innen en opvolgen van de standgelden zijn duidelijk voor alle betrokkenen. De organisatie heeft maatregelen genomen om de continuïteit van de dienstverlening en functiescheiding bij het innen van standgelden, te verzekeren.

De organisatie observeert en evalueert op een periodieke basis het verloop en werking van het proces en de betrokken werkkaders.

	procesbeheer
bestuur 1	A
bestuur 2	AA
bestuur 3	AA
bestuur 4	A
bestuur 5	AA
bestuur 6	A
bestuur 7	A

Audit Vlaanderen stelde vooral in het procesbeheer de grootste risico's vast. In elk geauditeerd bestuur werd minstens 1 aanbeveling geformuleerd.

- In 5 besturen bevonden de markt- en/of kermisleider zich in een monopoliepositie voor het berekenen en/of innen van de verschillende vormen van standgelden.
- In 5 besturen werd een aanbeveling geformuleerd over het ontbreken van sluitende controlemaatregelen op aanwezige informatie, niettegenstaande de aanwezigheid van een zekere functiescheiding. Functiescheiding heeft immers pas zin als deze functiescheiding ook een optimale en sluitende controle inhoudt op de aangeleverde en beschikbare data. Indien dit niet het geval is, blijft het risico op inkomstenverlies of fraude steeds aanwezig.
- In 4 besturen werd een aanbeveling geformuleerd voor het uitwerken van duidelijke procedures (inclusief verantwoordelijkheden voor elke medewerker), zodat ook de continuïteit van dit proces kan gegarandeerd worden.

Bepalen van standgelden

Het is voor de organisatie duidelijk welke standhouders op welke tijdstippen aanwezig zullen zijn. Via een onafhankelijke registratie van de aanwezige standhouders is per evenement een plan van (mogelijke) bezetting aanwezig. Hierdoor is het voor de organisatie duidelijk welke ontvangsten mogen worden verwacht uit de verschillende soorten standgelden.

Standplaatsen worden op een billijke en transparante manier toegekend op basis van duidelijke afspraken. Er wordt op een onafhankelijke wijze toegezien op de naleving van deze afspraken.

	bepalen van standgelden
bestuur 1	A
bestuur 2	A
bestuur 3	AA
bestuur 4	A
bestuur 5	A
bestuur 6	
bestuur 7	

In dit onderdeel werden in totaal 6 aanbevelingen geformuleerd over de registratie van de aanwezige standhouders en de door hun verschuldigde standgelden.

De meerderheid van de besturen beschikt over één of andere vorm van bezettingsplan voor markten en kermessen, bijvoorbeeld een marktplan waarop de standplaats van elke marktkramer is aangeduid. Deze plannen vormen de basis om de omvang te bepalen van het door elke standhouder te betalen standgeld. Slechts 2 besturen beschikten over beheersmaatregelen om de volledigheid en correcte en onafhankelijke opmaak van deze plannen, te garanderen.

Innen van standgelden

Het lokaal bestuur heeft duidelijk vastgesteld welke betaalwijzen mogelijk zijn om de standgelden te innen. De organisatie beschikt over een overzicht van inkomsten die hieruit afkomstig zijn en heeft zo een zicht op de verschillende ontvangsten. Hierdoor kan de organisatie de standgelden waarop zij recht heeft, op een efficiënte manier innen.

Elke betaling genereert een stavingstuk voor zowel het lokaal bestuur als voor de standhouder. Deze werkwijze kadert in een allesomvattend systeem van organisatiebeheersing, waardoor de organisatie in staat is om op een consistente, correcte en transparante wijze haar standgelden te innen.

	inning van standgelden
bestuur 1	A
bestuur 2	
bestuur 3	A
bestuur 4	
bestuur 5	A
bestuur 6	
bestuur 7	A

In elk geauditeerd bestuur was duidelijk bepaald welk betaalmiddel werd gehanteerd voor de inning van de standgelden bij de verschillende types van standhouder.

Slechts in 2 besturen werd geen gebruik meer gemaakt van contant geld bij de betaling van standgelden.

In 4 van de 7 besturen werd een aanbeveling geformuleerd om beheersmaatregelen te treffen, om de correctheid te verzekeren van de te ontvangen bedragen van de standhouders.

Boekhoudkundige opvolging van standgelden

De organisatie heeft zicht op de (toekomstige) inkomsten waarop ze recht heeft en volgt deze systematisch op, waardoor ze geen inkomsten misloopt.

Dit onderdeel haalde de hoogste maturiteitsinschattingen in deze thema-audit en er werd in slechts 1 bestuur een aanbeveling geformuleerd.

In elk bestuur werden de verwachte en de effectieve inkomsten met elkaar vergeleken, maar in de meerderheid van de besturen werd de informatie m.b.t. de verwachte inkomsten aangeleverd door de markt- of kermisleider, die zich in een monopoliepositie bevonden, waardoor de kwalitatieve invulling van deze beheersmaatregel ook werd ondergraven (zie ook “procesbeheer”).

	boekhoudkundige opvolging van standgelden
bestuur 1	
bestuur 2	
bestuur 3	
bestuur 4	
bestuur 5	
bestuur 6	A
bestuur 7	

IV. Goede praktijken



Vlaamse
overheid

AUDIT
VLAANDEREN

Goede praktijken

Audit Vlaanderen kon in deze thema-audit slechts 1 goede praktijk vaststellen in 2 besturen. Bij lokale besturen Willebroek en Leuven wordt het gebruik van contant geld in het proces Standgelden geweerd.

→ Zie slide “*Ja, het kan ook zonder cash*”

Naar aanleiding van de vaststellingen die werden gedaan in de forensische audit Sint-Niklaas, reorganiseerde stad Sint-Niklaas het volledige proces van de standgelden, bracht ze alle risico's in kaart en implementeerde ze de passende beheersmaatregelen om deze geïdentificeerde risico's af te dekken.

→ Zie slide “*Van slachtofferrol naar voorbeeldleerling*”

Ja, het kan ook zonder cash

[Goede praktijk gemeente Willebroek en stad Leuven](#)

Zowel in Leuven als Willebroek gebeuren alle betalingen van standgelden elektronisch, ook voor de zogeheten “losse marktkramers” die pas op de marktdag zelf beslissen om op te dagen.

De betaling gebeurt via een mobiele terminal voor elektronische betalingen.

De registratie van de noodzakelijke informatie met betrekking tot de aanwezige marktkramers en het innen van de standgelden van de losse marktkramers, gebeurt steeds door 2 medewerkers van het lokaal bestuur, in toepassing van het 4-ogen-principe.

Van slachtofferrol naar voorbeeldleerling

[Goede praktijk Sint-Niklaas](#)

Stad Sint-Niklaas lichtte het volledige proces door en lijstte alle risico's op. Voor elk risico werd naar een oplossing gezocht.

- Elke processtap werd uitgeschreven en beschrijft welke functiehouder op welk tijdstip welke actie dient te ondernemen en verduidelijkt ook het risico dat hiermee wordt afgedekt.

Alle diensten die een rol vervullen in dit proces, werden betrokken bij de doorlichting van het proces en bij de zoektocht naar mogelijke oplossingen/beheersmaatregelen bij de gedetecteerde risico's.

Van slachtofferrol naar voorbeeldleerling- getuigenis algemeen directeur Sint-Niklaas

Na het ontslag van de voormalige marktleider, ging stad Sint-Niklaas op zoek naar een nieuwe marktleider.

Stad Sint-Niklaas vernieuwde de functiebeschrijving van de marktleider en besteedde tijdens het wervingsproces expliciete aandacht aan het deontologisch aspect van de betrokken functie.

“Het heeft ons geleerd dat inzake fraude de mens een cruciale factor is, maar helaas soms een zwakke schakel blijkt, en dat we niet kunnen uitgaan van de onfeilbaarheid van de menselijke integriteit zonder meer.”

De stad heeft verschillende verbeteringen aangebracht in haar organisatiebeheersing, niet enkel voor standgelden, lees meer in de getuigenis van algemeen directeur Johan Verhulst.

Hoe kunt u zelf aan de slag in dit proces?

- Ga na of de bepalingen die vervat zitten in de markt- en kermisreglementen, effectief worden toegepast in de praktijk.
- Verifieer of de vereiste informatie over de verschillende vormen van standgelden wordt geregistreerd en of er beheersmaatregelen aanwezig zijn om de correctheid van deze informatie te garanderen.
- Zijn er voldoende continuïteitsmaatregelen getroffen in geval een betrokken medewerker uitvalt?
- Zorg ervoor dat medewerkers en leidinggevenden beschikken over een specifieke houvast wanneer ze geconfronteerd worden met integriteitsrisico's en kwetsbare en deontologisch gevoelige situaties.
- Tracht het gebruik van contant geld te vermijden of uit te sluiten in de processen van uw organisatie.
- Sluit monopoliesituaties uit in de processen van uw organisatie.
- Leg duidelijke procedures vast en bepaal de verantwoordelijkheden van elke medewerker.

V. Bijlagen



Vlaamse
overheid

AUDIT
VLAANDEREN

Geauditeerde besturen

- Stad Lokeren
- Stad Vilvoorde
- Stad Diksmuide
- Stad Leuven
- Stad Hasselt
- Gemeente Willebroek
- Gemeente Bredene

Audit Vlaanderen

- Audit Vlaanderen is een onafhankelijke, objectieve en bekwame partner van de organisatie die helpt bij het beheersen van financiële, wettelijke en organisatorische risico's. Op die manier wil Audit Vlaanderen samen met de organisatie toegevoegde waarde creëren bij de uitbouw van een efficiënte, effectieve, integere en kwaliteitsvolle organisatie.
- Het agentschap Audit Vlaanderen heeft als opdracht het systeem van organisatiebeheersing van de lokale besturen en de Vlaamse administratie te evalueren. Die evaluatie doet Audit Vlaanderen door audits uit te voeren. 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 agentschap.
- Bijkomende informatie omtrent Audit Vlaanderen en haar activiteiten kan u terugvinden op www.auditvlaanderen.be. Hier kan u bijvoorbeeld de volgende informatie terugvinden:
 - Leidraad Organisatiebeheersing;
 - Globale rapporten;
 - Zelfevaluatie-instrumenten;
 - Nieuwsbrieven;
 - Publicaties, o.a. jaarverslag.
- U kan ook kennis maken met Audit Vlaanderen en zien hoe audits in lokale besturen verlopen, in het volgende filmpje: <https://www.auditvlaanderen.be/samen-beter-werken>



Vlaamse
overheid

Colofon

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Mark Vandersmissen
Administrateur-generaal
Audit Vlaanderen

CONTACT

Audit Vlaanderen
Havenlaan 88, bus 24
1000 Brussel
02/553 45 55

Deze publicatie is ook beschikbaar op www.auditvlaanderen.be

AUDIT
VLAANDEREN