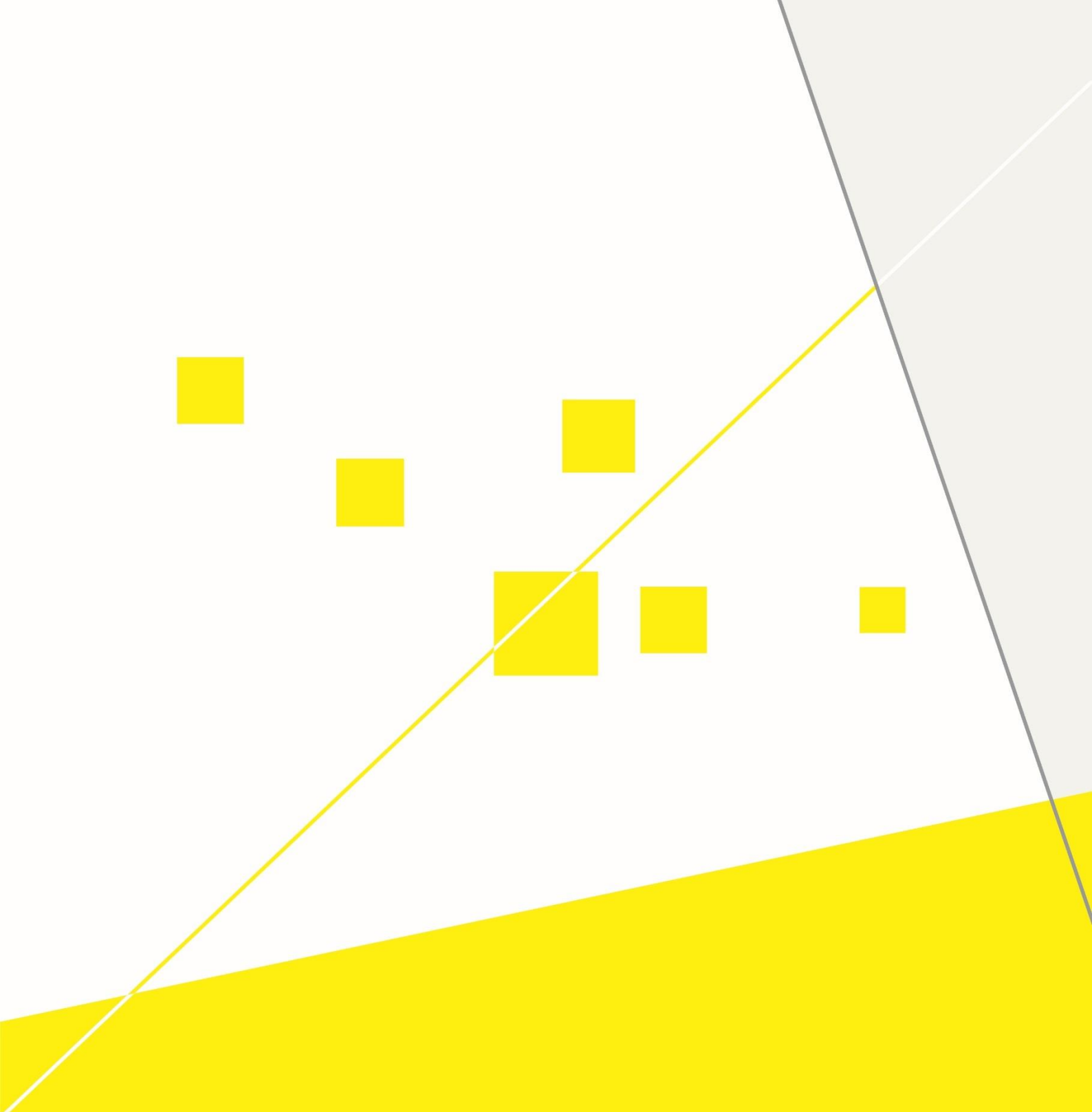


An abstract graphic featuring several yellow squares of varying sizes scattered across a white background. A thin yellow line runs diagonally from the bottom left towards the top right. A grey line runs diagonally from the top right towards the bottom left. The bottom right corner of the page is a solid yellow shape.

Aankoop en Opvolging van Werken

Globaal rapport | 22 juni 2017

De auditopdrachten die de onderliggende basis voor dit globaal rapport vormen, zijn 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.

Aankoop en Opvolging van Werken

Globaal rapport | 22 juni 2017

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	5
Samenvatting	7
Leeswijzer	9
Dankwoord	10
Inleiding	11
1. De belangrijkste vaststellingen omtrent ‘werken’	15
Inleiding	16
Het belang van duidelijke procedures en verantwoordelijkheden (op maat van de organisatie)	17
Beheer van rechten en toegangen	22
Opvolging en oplevering van werken	24
Hoe correct omgaan met kleine werken (via ‘aanvaarde factuur’)?	29
2. Overige bevindingen	33
Contract- en leveranciersbeheer	34
Identificatie en validatie van de behoeften	37
De visumprocedure	40
Factuurverwerking en -betaling	42
Bijlage 1: De geauditeerde besturen	45
Bijlage 2: De geanonimiseerde resultaten	46

SAMENVATTING

Lokale besturen besteden heel wat geld aan de uitbesteding van openbare werken zoals wegenwerken en de bouw of renovatie van gebouwen. De impact van deze werken is voor de burger vaak ook zeer voelbaar. Dit is een van de redenen waarom Audit Vlaanderen de thema-audit Aankoop en Opvolging van Werken uitvoerde. Bij 20 gemeenten (zie bijlage 1 voor een overzicht) werd nagegaan in welke mate zij goed georganiseerd zijn om werken uit te besteden. Tijdens de audits werden enerzijds heel wat bevindingen uit voorgaande audits bevestigd (onder andere m.b.t. organisatiebeheersing en leveranciersbeheer). Anderzijds blijkt dat de geauditeerde besturen globaal gezien wel goed georganiseerd zijn om de meeste risico's binnen het uitbestedingsproces van werken, te kunnen beheersen. De (geanonimiseerde) individuele resultaten zijn terug te vinden in bijlage 2.

Uit de auditresultaten blijkt echter ook dat besturen de risico's m.b.t. **de organisatie van het aankoopproces**¹, onvoldoende onder controle hebben. De belangrijkste vaststellingen zijn:

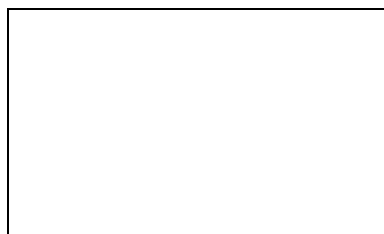
- De risico's m.b.t. het beheer van rechten en toegangen tot de software worden onvoldoende beheerst:
 - Medewerkers hebben – in verhouding tot hun taken – te ruime rechten in de diverse softwaretoepassingen waardoor ze handelingen kunnen stellen waartoe ze niet bevoegd zijn.
 - Wijzigingen van cruciale gegevens in de boekhoudsoftware (bv. rekeningnummers van leveranciers) worden niet opgevolgd waardoor deze gegevens ongemerkt aangepast kunnen worden en men dus onvoldoende zekerheid heeft dat ze correct zijn.
- Rollen en verantwoordelijkheden worden niet steeds correct en/of duidelijk toegewezen of gedelegeerd:
 - Er bestaat onduidelijkheid over wie welke verantwoordelijkheden draagt binnen het uitbestedingsproces en hoe taken minimaal/ concreet ingevuld moeten worden, met als risico dat taken niet of verkeerd uitgevoerd worden.
 - Overkoepelende taken, zoals de (gestructureerde) opvolging van contracten, zijn niet steeds duidelijk toegewezen waardoor ze onvoldoende opgenomen worden. Over het algemeen worden de verschillende contractmogelijkheden (bv. raamovereenkomsten) nog onvoldoende gebruikt.
 - Beslissingen binnen het aankoopproces worden soms genomen door medewerkers die daar geen formele delegatie voor hebben. In de meeste gevallen wordt mondeling een bevoegdheid toegewezen, maar wordt deze niet formeel vastgelegd (bv. voor de goedkeuring van bestelbonnen).
- Kleine werken (via 'aanvaarde factuur') worden niet steeds correct uitbesteed:
 - Vaak wordt vastgesteld dat besturen de markt onvoldoende laten spelen of dat er geen onderbouwing is van de opvraging of opzoeking van prijzen. Hoewel uit verder onderzoek soms bleek dat er een geldige reden is waarom de organisatie de markt niet had laten spelen (bv. omwille van hoogdringendheid), ontbreekt een motivering hiervoor meestal in het dossier.
 - In heel wat dossiers wordt hoogdringend onterecht ingeroepen.
 - Bestellingen worden regelmatig geplaatst zonder dat ze correct gevalideerd zijn.

¹ M.a.w. de duidelijke aanpak

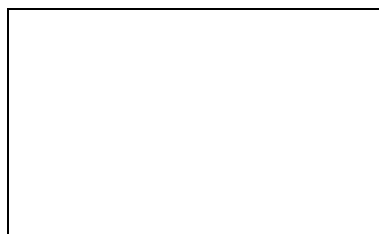
- De identificatie en validatie van behoeften verloopt veelal vlot, maar behoeften worden nog onvoldoende op lange termijn ingevuld.
- De bepalingen van de visumprocedure van de besturen worden nog niet steeds consequent toegepast. Voornamelijk bij de goedkeuring van meerwerken ontbreekt vaak een visum.
- Het vertrouwen in ondersteunende software (dat hierdoor de risico's die verbonden zijn aan het uitbestedingsproces beheerst kunnen worden) is vaak te groot. Besturen beperken zich te vaak tot het volgen van de software, eerder dan dat ze deze combineren met eigen inzichten en kennis. In plaats van ondersteunend te zijn, wordt het de (soms zelfs enige) basis waarop men gaat vertrouwen.

Voorts komt ook duidelijk naar voren dat de risico's omtrent de **opvolging en oplevering van werken** meer aandacht vergen. De belangrijkste vaststellingen zijn:

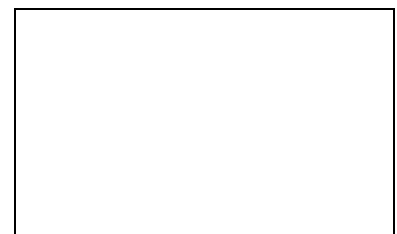
- De uitvoering van de uitbestede werken (de projectvoortgang) wordt dikwijls ontoereikend opgevolgd door het ontbreken van een systematische, projectmatige aanpak, doordat de technische bagage van dossierbeheerders soms (te) beperkt is en het binnen de organisatie vaak onduidelijk is hoeveel tijd vereist en wenselijk is voor de opvolging van werken op het terrein. Daarnaast worden aannemers – mede vanwege een ontoereikende dossieropbouw – onvoldoende (formeel) bijgestuurd of aangemaand.
- Voor grote werken zit de technische bagage en kennis vaak grotendeels bij externe partners waarmee wordt samengewerkt (bv. studiebureaus, intercommunales,...). Dit is veelal een bewuste keuze omdat deze werken een zeer specifieke kennis vereisen. Binnen de gemeenten is er echter zelden duidelijkheid over hoe de externe partners het best worden opgevolgd.
- De continuïteit van de dossieropvolging (zowel administratief, als op het terrein) kan bij plotse afwezigheden in het gedrang komen als gevolg van de (te) informele opvolging van werken en doordat dossiers vaak onvoldoende transparant en gestructureerd samengesteld zijn.
- Aanvullende en meerwerken worden zelden correct opgevolgd en afgehandeld.
- Facturen worden over het algemeen wel gecontroleerd, maar worden regelmatig laattijdig betaald doordat de verwerking ervan onvoldoende systematisch opgevolgd wordt. Er bestaat bovendien heel wat onduidelijkheid over het correct gebruik van vorderingsstaten en facturen, alsook over de betalingstermijnen.



Yoke Van Hove,
Auditor



Gunter Schryvers,
Manager-auditor



Eddy Guilliams,
Administrateur-generaal

LEESWIJZER

De vaststellingen uit de thema-audit Aankoop en Opvolging van Werken worden verder in dit rapport volgens onderstaande structuur toegelicht:

- In de **inleiding** wordt de opzet van de thema-audit omschreven. Een overzicht van de geauditeerde besturen is in bijlage 1 van dit rapport opgenomen. De (geanonimiseerde) individuele resultaten zijn terug te vinden in bijlage 2.
- In het **eerste hoofdstuk** wordt dieper ingegaan op de aspecten van het onderzochte proces waarbij de geauditeerde besturen over het algemeen onvoldoende beheersmaatregelen hebben om de belangrijkste risico's te beheersen.
- In het **tweede hoofdstuk** worden nog een aantal andere bevindingen uit deze thema-audit toegelicht. Het gaat hierbij om verbeterpunten of (kleine en middelgrote) risico's die door de geauditeerde besturen onvoldoende "beheerst" worden.

Voor de figuren in dit rapport geldt steeds de volgende legende, tenzij anders aangegeven:

-  Groen geeft aan dat de belangrijkste risico's zijn afgedekt maar dit wil niet zeggen dat er op dit vlak geen verbeterpunten te melden zijn.
-  Geel geeft aan dat een aantal belangrijke risico's zijn afgedekt maar een aantal andere belangrijke risico's niet.
-  Rood geeft aan dat de belangrijkste risico's onvoldoende afgedekt zijn, wat niet wil zeggen dat er binnen dit thema geen goede punten te melden zijn.



DANKWOORD

Audit Vlaanderen wil de geauditeerde besturen bedanken voor de constructieve samenwerking tijdens de audits. De opbouwende sfeer waarin de audits konden plaatsvinden, maakte het mede mogelijk om dit globaal rapport te maken.

Tevens waardeert Audit Vlaanderen de lokale besturen die kennis en informatie ter beschikking hebben gesteld van Audit Vlaanderen tijdens de voorbereiding van deze thema-audit.

Ook wenst Audit Vlaanderen de verschillende leden van de stuurgroep, die als klankbord dient bij de ontwikkeling van nieuwe thema-audits, te bedanken voor hun constructieve houding en feedback.

INLEIDING

SITUERING

Het agentschap Audit Vlaanderen 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. 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.

KADER VAN DEZE THEMA-AUDIT

Wat is interne controle / organisatiebeheersing?

“Interne controle” is in feite een synoniem voor “organisatiebeheersing”. Het gaat hierbij niet over het controleren of 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.

Deze audit kadert in de ondersteunende rol die Audit Vlaanderen opneemt in het streven naar een effectieve, integere, kwaliteitsvolle en efficiënte werking van het lokaal bestuur. Met de thema-audit Aankoop en Opvolging van Werken wil Audit Vlaanderen bijdragen aan de beheersing van dit proces.

Dat er gekozen werd om het aankoop- en opvolgingsproces van werken te auditeren, is niet onlogisch. Gemeenten zijn bijna dagelijks bezig met de opvolging van uitbestede werken. Bij een gebrekkige opvolging en het niet tijdig bijsturen van de werken, kan de dienstverlening in het gedrang komen. Wegen, gebouwen en groenvoorzieningen kunnen bijvoorbeeld onvoldoende aangepast zijn aan de noden van het bestuur of onvoldoende veilig zijn. Uitgewerkte beheersmaatregelen zijn dan ook de basisvoorwaarden om te komen tot een performant systeem van organisatiebeheersing.

Elke aankoop van het bestuur is onderhevig aan de wetgeving overheidsopdrachten en de algemene principes inzake de mededinging, gelijke behandeling en transparantie gelden ook voor de procedure ‘aanvaarde factuur’ (bedrag < € 8.500 excl. btw)². Hoewel de ‘vernieuwde’ wet van 15 juni 2006 betreffende de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten relatief recent – op 1 juli 2013 – in werking is getreden, werd deze sinds kort (30/06/2017) vervangen door een nieuw wetgevend kader. De algemene principes blijven echter ook in de nieuwe wetgeving de basis en worden zo mogelijk nog belangrijker. Het drempelbedrag waaronder de procedure ‘aanvaarde factuur’ kan worden gebruikt, stijgt namelijk tot 30.000 euro, excl. btw. Het gevolg hiervan zal zijn dat besturen:

- nog duidelijkere afspraken zullen moeten maken over hoe medewerkers en diensten aankopen via ‘aanvaarde factuur’ moeten doen;
- kunnen aantonen dat ze de mededinging laten spelen;
- kunnen aantonen dat ze leveranciers gelijk behandelen;
- enz.

² De procedure genaamd ‘aanvaarde factuur’ is de minst formele overheidsopdracht en kon – tijdens de uitvoering van de audits – toegepast worden bij aankopen tot € 8.500 excl. btw. Enkel de factuur geldt hier als bewijs van de aankoop.

■ DE AUDITAANPAK

Om het aankoopproces op een gestructureerde manier te onderzoeken, stelde Audit Vlaanderen een controleprogramma op. Dit is een werkinstrument waarin specifieke doelstellingen, risico's en mogelijke beheersmaatregelen opgenomen zijn. Deze zijn geordend volgens overkoepelende aspecten die het kader van dit proces vorm geven. Daarnaast zijn de verschillende fasen van het aankoopproces erin opgenomen.

Dit controleprogramma werd opgesteld a.d.h.v. gesprekken met experts uit het werkveld (lokale besturen, het agentschap Binnenlands Bestuur ...) en raadpleging van literatuur en regelgeving. Het ontwerp van het controleprogramma werd afgetoetst bij meerdere lokale besturen. De aanpak van de thema-audit werd eveneens besproken met een stuurgroep waarbinnen verschillende federaties en partners, gelinkt aan lokale besturen, vertegenwoordigd zijn.

De structuur van het gebruikte controleprogramma ziet er als volgt uit:



In eerste instantie werd onderzocht hoe de organisatie de overkoepelende randvoorwaarden garandeert om het aankoopproces “beheerst” te laten verlopen en dit op het vlak van:

1. Het algemene kader voor interne controle / organisatiebeheersing en de jaarlijkse rapportering hierover aan de raad.
2. De planmatige en systematische aanpak van het aankoop- en opvolgingsproces en de wijze waarop omkaderende aspecten zoals deontologie, kennis en contract- en leveranciersbeheer worden ingevuld.

In tweede instantie werden de beheersmaatregelen geauditeerd die de organisatie heeft geïmplementeerd in elk van de fasen in het aankoopproces:

1. Identificatie en validatie van de behoeften

In een organisatie ontstaat de behoefte aan een bepaald werk. De organisatie kijkt in eerste instantie of de behoefte terecht is en of men deze wil en kan vervullen (= validatie).

2. Keuze van de invullingswijze

Eenmaal een behoefte is gevalideerd, moet de organisatie afwegen of ze dit werk in eigen beheer kan en wil uitvoeren of dat ze zal overgaan tot een uitbesteding. Als de organisatie ervoor kiest het werk uit te besteden, kan ze dit doen door in te tekenen op externe raamovereenkomsten (bv. van andere besturen, overheden, intercommunales ...), door een werk uit te besteden in samenwerking met een andere gemeente of door zelf een overheidsopdracht uit te schrijven.

3. Verloop van de aankoop

Als de organisatie beslist zelf een overheidsopdracht uit te voeren, moet ze de geldende wettelijke verplichtingen en de principes van de wetgeving respecteren. De drie principes die via de wetgeving gegarandeerd moeten worden zijn: de mededinging, de gelijke behandeling van leveranciers en transparantie.

4. Plaatsing van de bestelling

Eenmaal de overheidsopdracht is gegund of de gewenste leverancier is gekozen (binnen het kader van 'aanvaarde factuur'), kan de bestelling geplaatst worden. Dit gebeurt via een bestelbon of een gunningsbeslissing.

5. Opvolging en oplevering van werken

Na de bestelling worden de werken opgestart. De organisatie dient hierbij een opvolgingsmethodiek te hanteren waardoor ze zich ervan kan verzekeren dat de uitgevoerde werken overeenkomen met de bestelling of het bestek en dat de werken op de vorderingsstaat effectief uitgevoerd zijn. Gebeurlijke wijzigingen moeten goed opgevolgd en correct behandeld worden.

6. Factuurverwerking en -betaling

Nadat (een deel van) de werken uitgevoerd zijn, volgt de factuur. Deze wordt nagezien en ten minste vergeleken met de goedgekeurde werken (bv. via een vorderingsstaat). Als de factuur correct is wordt ze, binnen de vooropgestelde termijn, betaald.

REIKWIJDTE

Deze thema-audit focust op het aankoop- en opvolgingsproces van werken. Leveringen en diensten zoals gedefinieerd binnen de wetgeving overheidsopdrachten maken geen deel uit van deze audit. Dit soort aankopen werd tijdens de thema-audit Aankoop- en Contractbeheer van Leveringen en Diensten onderzocht. Het rapport hiervan werd reeds gepubliceerd op de website van Audit Vlaanderen.

Hoewel het volledige aankoopproces gevat is in dit controleprogramma, werd bij de opzet van de thema-audit beslist om een aantal verwante processen niet te onderzoeken, meer bepaald:

- het opmaken en beheren van het budget;
- de volledigheid en adequaatheid van de boekhoudkundige verwerking (gebruik van het correcte beleidsveld, de juiste algemene rekening, een adequate budgettoewijzing en een tijdige boekhoudkundige registratie en kostenherkenning);
- de juistheid van gunnings- of selectiecriteria.

Tijdens deze audit werd enkel het uitbestedingsproces van werken geauditeerd, niet werken die in eigen beheer uitgevoerd worden. Wanneer in dit rapport dus uitspraken gedaan worden over (algemene) voorwaarden zoals (bijvoorbeeld) 'juridische kennis' of 'duidelijke aanpak', heeft dit enkel betrekking op de aanwezige kennis en de gehanteerde aanpak bij het uitbesteden van werken.

Wat betreft het luik deontologie heeft Audit Vlaanderen verder geen specifieke activiteiten uitgevoerd om deontologisch incorrecte situaties (bv. belangenvermenging) of fraude op te sporen. Bijgevolg doet Audit Vlaanderen in dit rapport ook geen uitspraak over het integer handelen van de geauditeerde besturen en haar medewerkers maar werd gefocust op de aanwezigheid van ondersteunende instrumenten op dit vlak (bv. een deontologische code), alsook de mate waarin dit onderwerp 'leeft' binnen de organisatie.

Voor deze audit werden – tussen november 2015 en januari 2017 – 20 gemeenten geauditeerd (zie bijlage 1). De bevindingen die geformuleerd worden in dit rapport slaan dus steeds op deze organisaties. Hoewel dit een beperkte steekproef is op meer dan 308 gemeenten, blijkt dat verschillende conclusies aansluiten bij deze van eerdere globale rapporten van Audit Vlaanderen. Zowel bevindingen uit het globaal rapport van de organisatie-audits (bv. omtrent organisatiebeheersing en het gebruik van delegaties), uit het globaal rapport van de detectie-audits (bv. omtrent functiescheiding in softwaresystemen), als het globaal rapport van de thema-audit Aankoop- en Contractbeheer van Leveringen en Diensten (bv. omtrent de tijdige betaling van facturen) worden bevestigd.

1

DE BELANGRIJKSTE VASTSTELLINGEN OMTRENT 'WERKEN'

INLEIDING

Het aankoop- en opvolgingsproces van werken werd tijdens de audits opgedeeld in een aantal onderdelen (zie onderstaande figuur). In eerste instantie werd onderzocht hoe de geauditeerde lokale besturen voorzien in een aantal overkoepelende voorwaarden om het proces “beheerst” te laten verlopen. Deze voorwaarden worden in het bovenste gedeelte van de tekening weergegeven (interne controle/ organisatiebeheersing, duidelijke aanpak, deontologie, kennis en contract- en leveranciersbeheer). Daarnaast werd ook het eigenlijke aankoop- en opvolgingsproces van werken opgedeeld in een aantal processtappen. Hierbij werd – per processtap – onderzocht in welke mate de organisaties erin slagen om de (belangrijkste) risico’s te beheersen. Tijdens de audits werd aan elk bestuur en per onderdeel, een kleur toegekend (zie legende)³. De onderstaande tekening geeft de gemiddelde score weer voor de 20 besturen. De (geanonimiseerde) resultaten per bestuur zijn terug te vinden in bijlage 2.



Legende

- Groen geeft aan dat de belangrijkste risico’s zijn afgedekt maar dit wil niet zeggen dat er op dit vlak geen verbeterpunten te melden zijn.
- Geel geeft aan dat een aantal belangrijke risico’s zijn afgedekt maar een aantal andere belangrijke risico’s niet.
- Rood geeft aan dat de belangrijkste risico’s onvoldoende afgedekt zijn. Wat niet wil zeggen dat er binnen dit thema geen goede punten te melden zijn.

Hoewel de geauditeerde besturen globaal gezien wel goed georganiseerd zijn om de meeste risico’s m.b.t. het onderzochte proces te kunnen beheersen, werd ook vastgesteld dat ze een aantal risico’s nog onvoldoende onder controle hebben. De belangrijkste vaststellingen worden hieronder toegelicht.

³ Deze drie kleuren en de bijhorende beoordeling van de mate waarin de (belangrijkste) risico’s afgedekt zijn, worden ook doorheen het rapport gebruikt.

HET BELANG VAN DUIDELIJKE PROCEDURES EN VERANTWOORDELIJKHEDEN (OP MAAT VAN DE ORGANISATIE)



REFERENTIEKADER

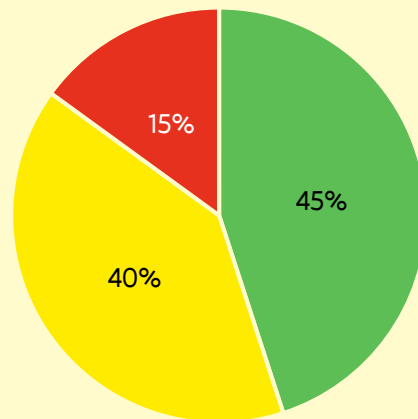
Om het aankoop- en opvolgingsproces vlot te laten verlopen, is het belangrijk dat de rollen en verantwoordelijkheden zowel op het politieke als op het administratieve niveau duidelijk zijn vastgelegd. Dit impliceert dat de organisatie ook een zicht heeft op het verloop van het proces. Daarnaast heeft ook het budgethouderschap⁴ (of een eventuele andere delegatieregeling) een impact op het verloop van het proces.

Om de kans op fouten en fraude te beperken, is het cruciaal dat één medewerker van het lokaal bestuur het volledige aankoopproces niet ongecontroleerd kan doorlopen. Dit kan vermeden worden door gevoelige activiteiten op te splitsen tussen meerdere medewerkers (om tot een zekere mate van functiescheiding te komen) of door te voorzien in alternatieve beheersmaatregelen zoals een steekproefsgewijze controle of de monitoring van acties in de software (bv. van wijzigingen aan rekeningnummers).

⁴ Zie Gemeentedecreet art 158: het budgethouderschap is de toegekende bevoegdheid tot beheer van een budget dat taakstellend is in die zin dat het een norm inhoudt waarvan de budgethouder de realisatie nastreeft.

VASTSTELLINGEN

Mate waarin de geauditeerde lokale besturen de risico's m.b.t. een duidelijke aanpak (excl. het beheer van rechten en toegangen) beheersen



Het proces

Lokale besturen organiseren zich op diverse manieren om invulling te geven aan de uitbesteding van werken. De belangrijkste formele richtlijnen zijn meestal opgenomen in het besluit dagelijks bestuur en eventueel in een apart gemeenteraadsbesluit omtrent het visum. Deze vormen de basis voor het goedkeuringsproces van allerlei procedures zoals formele overheidsopdrachten, bestelbonnen en meerwerken. Globaal genomen zijn deze richtlijnen gekend binnen de organisatie, maar worden ze in de praktijk niet steeds correct toegepast. Zo worden meerwerken en bestelbonnen vaak door een niet-bevoegd orgaan goedgekeurd of pas goedgekeurd nadat de aankoop al gedaan is. In een aantal besturen kan een (regelmatige) opfrissing van de geldende formele richtlijnen (bv. via een interne opleiding of via het intranet) zinvol zijn aangezien soms verkeerde richtlijnen toegepast worden of men de procedure niet volgt doordat men deze niet kent.

Andere aspecten van het aankoopproces (bv. omtrent mededinging, onderbouwing, controles ...) zijn veelal vastgelegd via informele richtlijnen en afspraken. Op zich is dat geen probleem mochten ze ook steeds door alle medewerkers gekend zijn en bovendien ook overeenstemmen met de formele besluiten en toegepast worden. De mate waarin de dagelijkse werking van het aankoopproces de vastgelegde rollen en verantwoordelijkheden volgt, varieert van bestuur tot bestuur. Medewerkers kennen bijvoorbeeld niet steeds de vastgelegde procedure of passen deze niet correct toe. Hoewel het formaliseren van procedures geen vereiste is (het kan wel een handig hulpmiddel zijn, bvb. met het oog op de continuïteit), dient men er wel over te waken dat, als er informele afspraken worden gemaakt, deze gekend zijn en ook correct toegepast worden.

Vaak ontbreken afspraken omtrent een aantal onderdelen van het aankoopproces. Doordat procedures veelal focussen op de standaard, zonder rekening te houden met veel voorkomende uitzonderingen of afwijkingen, stroken ze niet steeds met de realiteit. Vooral bij dringende aankopen en meerwerken (zie later) brengen besturen zichzelf hierdoor soms in moeilijkheden.

Indien er een procedure bestaat, wordt deze (en de toepassing ervan) zelden geëvalueerd en bijgestuurd, ook niet wanneer men op de hoogte is van de gebrekkige toepassing ervan. Hierdoor vergroot het risico dat:

- bepaalde taken of controles niet uitgevoerd worden;
- bepaalde taken of controles dubbel uitgevoerd worden;
- gemaakte afspraken niet gevolgd worden;
- het vastgelegde proces te complex of te zwaar is waardoor bepaalde taken of controles niet (tijdig) kunnen uitgevoerd worden.

Voor het verloop van overheidsopdrachten en voor de administratieve correctheid van de gehanteerde documenten vertrouwen veel geauditeerde besturen in grote mate op ondersteunende software. Meermaals bleek dit een misplaatst blind vertrouwen.

Verantwoordelijkheden

Tijdens de audits werd vastgesteld dat het voor medewerkers vaak wel duidelijk was welke persoon of dienst verantwoordelijk is voor een bepaalde processtap (bv. de voorbereiding van de gunning door de aankoopdienst en de opvolging van werken door de technische dienst), maar dat er heel wat minder duidelijkheid bestaat over welke taken deze persoon of dienst concreet moet uitvoeren en aan welke minimumvoorwaarden er voldaan moet worden. Soms heeft men wel verwachtingen t.o.v. bepaalde medewerkers of diensten, zonder dat deze evenwel uitgesproken worden of gaat men ervan uit dat iemand anders de controle wel zal uitvoeren. Een aantal concrete voorbeelden illustreren hoe een gebrek aan afspraken tot problemen kan leiden:

- Het dossierbeheer van de opvolging der werken wordt meestal aan een dossierbeheerder van de betrokken (inhoudelijke) dienst toevertrouwd. Zelden zijn er binnen de organisatie afspraken over (1) wat minimum gecontroleerd moet worden, (2) welke zaken of informatie minimum gedocumenteerd of bijgehouden moeten worden, (3) waar het dossier bewaard moet worden (digitaal of op papier) en (4) volgens welke structuur dit moet gebeuren. Hierdoor ontbreekt uniformiteit en zijn dossiers niet steeds volledig of toegankelijk.
- Indien er geen afspraken gemaakt worden over de taakverdeling tussen de aankoopdienst en de betrokken (inhoudelijke) dienst, blijkt vaak dat bepaalde taken opgenomen (moesten) worden door medewerkers met onvoldoende kennis of dat bepaalde taken (bv. toezicht op mededinging) niet opgenomen worden.
- In sommige besturen was de taakverdeling tussen de financiële dienst en de betrokken (inhoudelijke) dienst in de praktijk niet geheel duidelijk. De financiële dienst houdt de uitgaven per werk minder in het oog omdat de verantwoordelijkheid in theorie vaak verschoven is naar de diensten, terwijl de dossierbeheerders van de betrokken diensten voornamelijk focussen op het inhoudelijke.
- De globale opvolging van dienstoverschrijdende aspecten (bv. toezicht op drempelbedragen en contractvoorwaarden zoals een maximumbedrag, einddatum of verlengingstermijnen) wordt zelden opgenomen omdat hiervoor geen verantwoordelijke aangeduid is.
- De rol van het diensthoofd bij de goedkeuring van aankopen is niet steeds duidelijk. Vaak hebben zij geen formele rol in dit proces waardoor deze goedkeuring in de praktijk kan worden omzeild.
- In een aantal besturen worden bestelbonnen voor aankopen kleiner dan 8.500 euro (excl. btw) centraal opgemaakt door een aankoopverantwoordelijke of -dienst, waarbij andere medewerkers er daardoor vanuit gaan dat deze medewerker of dienst toeziet op de mededinging terwijl dat niet van hen gevraagd wordt.

- Wanneer met een studiebureau gewerkt wordt, ontbreken vaak afspraken over het toezicht van de gemeente op de werkzaamheden van dit bureau.

Men staat er te weinig bij stil dat een onduidelijke taakinvulling het verdere procesverloop bemoeilijkt. Enkele voorbeelden:

- Hoe kan een financieel beheerder de wetmatigheid van een dossier beoordelen wanneer nergens in het dossier gemotiveerd is welke potentiële leveranciers aangeschreven werden?
- Hoe kan een diensthoofd erover waken dat werken degelijk opgevolgd zijn indien daar geen weerslag van is of elk dossier anders (soms onvolledig) opgebouwd is?
- Hoe kan een andere medewerker een dossier overnemen (bijvoorbeeld in het geval dat medewerkers afwezig zijn) indien hij/ zij niet kan terugvallen op een goed onderbouwd (en volledig) dossier.

Dergelijke problemen kunnen weggewerkt worden door duidelijk de verwachtingen ten opzichte van bepaalde functies of medewerkers te bepalen en erover te communiceren. Tijdens de audits werd vastgesteld dat er zowel binnen diensten, maar vooral tussen diensten onvoldoende (structureel) gecommuniceerd wordt.

/// Bij drie geauditeerde besturen (van de 20) formuleerde Audit Vlaanderen een aanbeveling gericht op het uitwerken van duidelijke richtlijnen voor het (volledige) uitbestedingsproces van werken. Bij dertien besturen werden een of meerdere aanbevelingen geformuleerd die zich focussen op betere afspraken en richtlijnen m.b.t. specifieke deelaspecten van het aankoopproces, bv. mededinging, dossierbeheer, kleine (dringende) aankopen, het visum, meerwerken (zie later in dit rapport) ...

Goede praktijk

Gemeente Gingelom heeft een samenvattend overzicht gemaakt van de wijze waarop binnen de organisatie een aankoopprocedure dient te worden aangepakt. Door zijn eenvoud en gebruiksvriendelijkheid is dit document voor medewerkers, ook voor zij die minder vaak aankopen doen, een handig hulpmiddel, dat duidelijk maakt welke stappen zij moeten volgen.

Opmerking van Audit Vlaanderen: het overzicht beoogt geen volledigheid. Bijkomende beheersmaatregelen zijn nodig.

<https://overheid.vlaanderen.be/samenvattend-overzicht-aankoopprocedure>

BEHEER VAN RECHTEN EN TOEGANGEN



REFERENTIEKADER

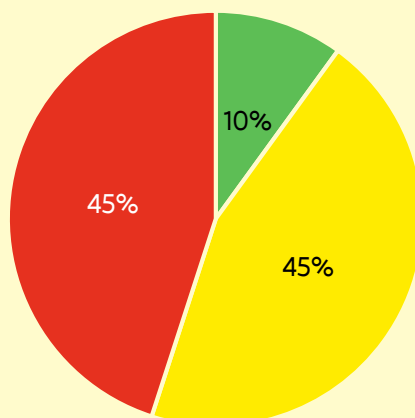
Een lokaal bestuur moet erop letten dat de door de organisatie gewenste functiescheiding voldoende doorvertaald wordt naar de rechten en toegangen die medewerkers hebben in de gebruikte softwaresystemen en de daarin vervatte gegevens. Dit kan bijdragen tot het beperken van risico's op het vlak van fraude en vervuilde data (bv. eenzelfde leverancier die onder meerdere namen is opgenomen in het systeem). Zoals in het globaal rapport van de eerste detectie-audits bij OCMW-besturen⁵ werd aangehaald, is het aanmaken en wijzigen van begunstigden hierin een specifiek risicovol en fraudegevoelig proces. Daarom werden de toegekende gebruikersrechten binnen de software tijdens elke audit nagegaan.

Indien conflicterende rechten niet via functiescheiding kunnen worden opgelost, kunnen alternatieve beheersmaatregelen de ontstane risico's afdekken (bv. effectief toepassen vier-ogen-principe, steekproefcontroles op verrichtingen, nagaan van loggings van wijzigingen aan leveranciersgegevens, ...) . Daarom werd tijdens de audit ook de aanwezigheid en de effectiviteit van alternatieve beheersmaatregelen nagegaan.

⁵ <http://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-structurele-bevindingen-uit-de-eerste-detectie-audits-bij-ocmw-besturen>

VASTSTELLINGEN

Mate waarin de geauditeerde lokale besturen de risico's m.b.t. het beheer van rechten en toegangen beheersen



De resultaten van de thema-audit Aankoop en Opvolging van Werken bevestigen de vaststellingen uit het globaal rapport van de detectie-audits⁶, nl. dat risico's m.b.t. het beheer van rechten en toegangen vaak onvoldoende beheerst zijn. Bovenstaand cirkeldiagram geeft weer in welke mate de geauditeerde besturen de risico's m.b.t. het beheer van rechten en toegangen beheersen. Uit de audits blijkt dat de geauditeerde besturen de risico's vaak trachten te beperken doordat enkel de medewerkers van de financiële dienst financiële gegevens kunnen ingeven in het boekhoudpakket. Binnen deze dienst, waar vaak een afbakening van taken bestaat, was deze meestal onvoldoende doorvertaald naar de rechten en toegangen tot de

Een onvoldoende afscherming van rechten en toegangen binnen financiële toepassingen heeft als gevolg dat diverse goed bedoelde beheersmaatregelen doorheen het proces kunnen worden teniet gedaan.

gebruikte softwaretoepassingen. Hierdoor kunnen medewerkers van deze dienst vaak zowel betalingen klaarzetten als rekeningnummers van leveranciers aanpassen (ook soms nadat de betaallijst door het college goedgekeurd is). In één bestuur konden zij bovendien facturen goedkeuren. Vermits de controle voorafgaand aan de effectieve betaling zich voornamelijk beperkt tot de vergelijking tussen het totaalbedrag van de betaling en dat van het mandaat en ook alternatieve beheersmaatregelen (bv. logging van wijzigingen) vaak ontbreken, brengt dit ontegensprekelijk risico's met zich mee.

Daarnaast werden ook een aantal andere verbeterpunten vastgesteld tijdens de audits. Zo bleek dat er vaak aandacht was voor het rechtenbeheer wanneer een nieuw softwareprogramma in gebruik werd genomen, maar verwatert deze aandacht nadien. Een periodieke evaluatie en bijsturing van het rechtenbeheer is aangewezen, bijvoorbeeld om de in- en uitdiensttreding van medewerkers, als ook de functieverhuizingen correct aan te passen.

// Bij zestien van de 20 geauditeerde besturen heeft Audit Vlaanderen hierover een aanbeveling geformuleerd.

⁶ <http://www.auditvlaanderen.be/globaal-rapport-structurele-bevindingen-uit-de-eerste-detectie-audits-bij-ocmw-besturen>

OPVOLGING EN OPLEVERING VAN WERKEN



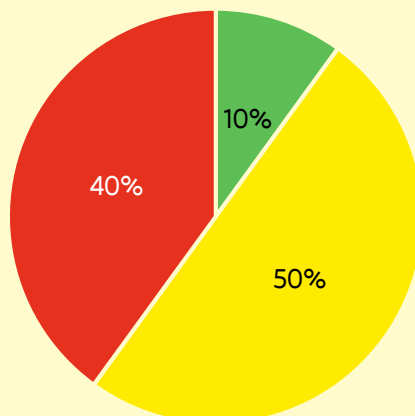
REFERENTIEKADER

Als de uitvoering der werken eenmaal gestart is, is het van cruciaal belang dat het lokaal bestuur deze nauwgezet opvolgt. Om te verzekeren dat de werken vlot en correct uitgevoerd worden, is het belangrijk dat:

1. een gepaste projectmatige aanpak gehanteerd wordt voor de opvolging van werken;
2. de nodige instrumenten aanwezig zijn opdat de opvolging optimaal kan verlopen;
3. voldoende aandacht geschonken wordt aan de opvolging op het terrein;
4. duidelijke richtlijnen en beslissingslijnen omtrent aanvullende en meerwerken aanwezig zijn en gevolgd worden;
5. voldoende aandacht geschonken wordt aan de coördinatie en communicatie van, naar en tussen verschillende belanghebbenden (burgers, dossierbeheerders, gemeentelijke diensten, politici ...).

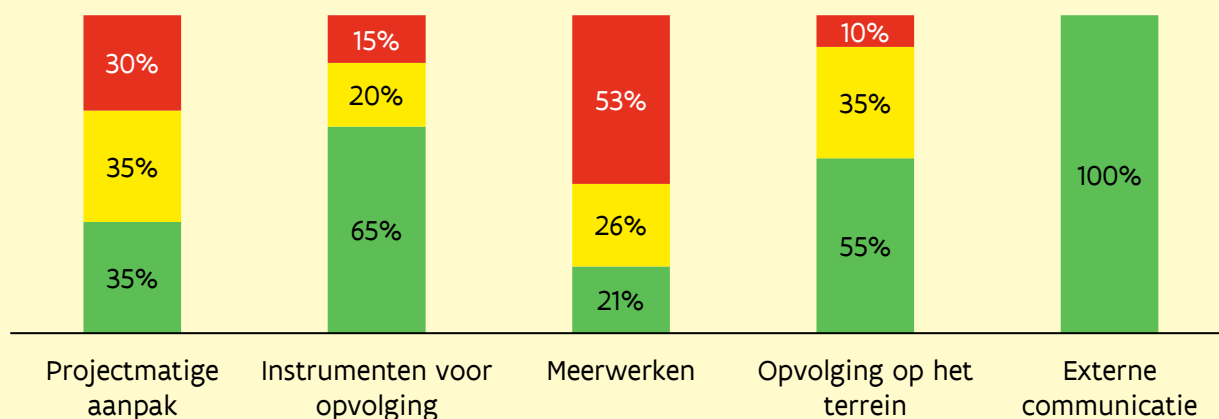
VASTSTELLINGEN

Mate waarin de geauditeerde lokale besturen de risico's m.b.t. de opvolging en oplevering van werken beheersen



In de meeste besturen waren wel een aantal beheersmaatregelen aanwezig m.b.t. de opvolging en oplevering van werken, maar vaak volstonden deze niet om de belangrijkste risico's af te dekken of werden richtlijnen niet (correct) toegepast in de praktijk. In een aantal besturen scoorde de (globale) opvolging van werken slecht. Hier werden belangrijke werkpunten vastgesteld op meerdere van de vijf onderdelen.

Mate waarin de geauditeerde lokale besturen de risico's per onderdeel van de 'opvolging en oplevering van werken' beheersen



De auditbevindingen tonen een gemengd beeld, met toch een aantal vaak terugkerende aandachtspunten. De meeste besturen steunen bij de opvolging van werken sterk op ondersteunende software. Deze kan besturen helpen bij de opvolging van termijnen, kan er mede voor zorgen dat de belangrijkste stappen worden gezet en biedt een overzicht van de werken. Dit alles maakt dat het onderdeel "instrumenten voor opvolging" relatief goed beoordeeld werd. Wat betreft externe communicatie is een belangrijke rol weggelegd voor de aannemers en nutsmaatschappijen. Lokale besturen bieden via de website meestal een overzicht van de huidige (grote) werken. Ze vullen de communicatie van externen voornamelijk aan wanneer ze signalen krijgen dat deze niet volstaat.

Goede praktijk

Stad Lier stelt sinds 2010 straatverantwoordelijken aan ter ondersteuning van de standaard (externe) communicatie-initiatieven over een werk. Deze verantwoordelijken worden ondersteund door stadsmedewerkers. Deze maatregel moet drempelverlagend werken en moet ervoor zorgen dat meldingen en problemen van bewoners gebundeld worden.

<https://overheid.vlaanderen.be/aanstelling-van-straatverantwoordelijken-voor-externe-communicatie-over-een-werk>

Uit voorgaande grafiek blijkt daarnaast dat de belangrijkste knelpunten werden vastgesteld bij “projectmatige aanpak”, “opvolging op het terrein” en “meerwerken”. In meer dan 45% van de besturen werd namelijk vastgesteld dat voor deze subonderdelen de belangrijkste risico’s onvoldoende afgedekt zijn door de aanwezige beheersmaatregelen.

Projectmatige aanpak

Tijdens de audits werd vastgesteld dat de geauditeerde besturen er onvoldoende in slagen om een degelijke (en uniforme) werkwijze te hanteren voor de opvolging van werken. Vaak hangt de dossieropbouw en -behandeling in grote mate af van de dossierbeheerder. Zij bepalen bijvoorbeeld veelal zelf:

- hoe ze de ondersteunende instrumenten (bv. de software) inzetten;
- hoe intensief werken op het terrein opgevolgd worden;
- hoe en waar dit proces gedocumenteerd wordt;
- hoe men optreedt wanneer de uitvoering van de werken niet volgens plan verloopt (bv. aanvullende of meerwerken, slechte of verkeerde uitvoering van werken ...).

Hierdoor bestaat het risico dat dossiers niet transparant of volledig zijn. Dit gaat enerzijds in tegen de principes van de wetgeving overheidsopdrachten en anderzijds kan dit de continuïteit in het gedrag brengen aangezien het voor andere medewerkers moeilijk is om dossiers over te nemen.

De aanwezige instrumenten (vnl. software en de – in beperkte mate aanwezige – richtlijnen) bieden enige houvast, maar volstaan bij de geauditeerde besturen vaak niet om het proces eenduidig en correct te laten verlopen. Daarnaast wordt ook zelden periodiek overleg gepleegd binnen en tussen diensten bv. om de uniformiteit te bewaken met het oog op de continuïteit en de transparantie van dossiers of om kennis en praktijkervaringen te delen met het oog op een correct procesverloop.

De mate waarin de nodige kennis aanwezig is bij deze dossierbeheerders, alsook de mate waarin hun verantwoordelijkheden, specifiek voor de opvolging van werken, duidelijk afgebakend, gekend en toegepast worden, hebben een invloed op de score voor dit onderdeel. Besturen waar richtlijnen zijn omtrent de inzet van de ondersteunende software en de manier waarop werken opgevolgd moeten worden, waar structureel gecommuniceerd wordt binnen en tussen de diensten, als ook de kennis voldoende verspreid is doorheen de organisatie, scoren beduidend hoger.

Opvolging op het terrein

Lokale besturen treden op diverse manieren op wanneer werken niet uitgevoerd worden zoals afgesproken. Om een goede verstandhouding met de aannemer en de ontwerper te behouden, wordt in eerste instantie steeds geprobeerd om de uitvoering van de werken informeel bij te sturen (bv. via opmerkingen in werfverslagen, via e-mail of mondelinge communicatie). Wanneer deze aanpak niet het gewenste resultaat oplevert, verschilt de gevolgde werkwijze van bestuur tot bestuur. Hierbij werden volgende vaststellingen gedaan:

- **Er wordt vaak onvoldoende formeel opgetreden wanneer de leverancier(s) en/of de ontwerper(s) niet volgens plan werken (bv. via boetes, schorsingen of processen-verbaal ...).** Besturen geven aan dat ze dit soms vermijden om een goede relatie met de leverancier of ontwerper te behouden aangezien de kans reëel is dat men in de toekomst opnieuw beroep zal moeten doen op diens diensten wanneer een werk via een open procedure gegund wordt. Soms probeert men op die manier zelf ook boetes te vermijden. Men weegt de eigen tekortkomingen af ten opzichte van die van de leverancier of de ontwerper. In een aantal besturen wordt echter zelfs niet formeel opgetreden ondanks diverse, weerkerende bemerkingen in werfverslagen of ondanks duidelijk vastgestelde tekortkomingen van de leverancier of ontwerper. Hierdoor riskeert de organisatie dat ze zelf voor de bijkomende kosten moet opdraaien. Indien de samenwerking in een latere fase verslechtert, beperkt ze bovendien de mogelijkheid om slechte leveranciers eventueel te weren bij toekomstige procedures.
- **Dossiers worden zelden gestructureerd opgebouwd.** Tijdens de audits werd vastgesteld dat documenten vaak verspreid zitten doorheen de organisatie: zowel bij verschillende medewerkers of diensten, als op verschillende dragers (fysiek of digitaal, in software, op een gedeelde schijf of zelfs op persoonlijke schijven en mailboxen). Daarnaast was het niet steeds duidelijk wat de definitieve, goedgekeurde versie was (bv. van een bestek). Zelden worden hierover duidelijke afspraken gemaakt. Dit leidt enerzijds toe dat dossiers niet transparant zijn, anderzijds bemoeilijkt dit de continuïteit ingeval een andere medewerker door omstandigheden het dossier moet overnemen.

Aanvullende of meerwerken

Uit de audits blijkt dat lokale besturen nog heel wat werkpunten hebben bij het opvolgen en behandelen van aanvullende en meerwerken. Audit Vlaanderen voerde hierbij onderzoek naar werken waarbij de totale uitgaven groter waren dan het gegunde bedrag omwille van fundamentele wijzigingen. Werken waarbij de totale uitgaven hoger waren dan het gegunde bedrag omwille van indexaanpassingen of het (relatief beperkt) overschrijden van vermoedelijke (geraamde) hoeveelheden werden hierbij dus buiten beschouwing gelaten.

Concreet werden volgende vaststellingen gedaan:

- **Er wordt zelden een visum gevraagd voor aanvullende of meerwerken (zie later).** Hierdoor bestaat het risico dat dergelijke aankopen gebeuren zonder de nodige financiële middelen of zonder een wetmatigheidscontrole.
- **Het totale bedrag aan meerwerken (per werk) wordt onvoldoende opgevolgd** (o.a. met het oog op de geldende wetgeving⁷). Bij meerdere besturen werd namelijk vastgesteld dat het maximumbedrag (%) overschreden werd ten gevolge van een fundamentele, voorzienbare wijziging aan de

⁷ In het geval van een onderhandelingsprocedure mag een meerwerk maximum 50% van het gegunde bedrag omvatten, terwijl dat voor werken via een openbare aanbesteding of open offertevraag maximum 15% mag zijn. Zie: (link naar wetgeving).

oorspronkelijke opdracht. Indien men bovenop de oorspronkelijke opdracht (bv. heraanleg van een straat) een aanvullend werk wil laten uitvoeren dat niet opgenomen is in het oorspronkelijke bestek (bv. een parking die aansluit op de heraangelegde straat) dient men hiervoor in de regel een nieuwe procedure op te starten. Soms kan dit via een verkorte procedure. Vaak wordt dit aanvullende werk echter toegewezen aan de aannemer die het oorspronkelijke werk aan het uitvoeren is, zonder de markt te raadplegen. Om deze wijzigingen te beperken, is een duidelijke, doordachte afbakening van het project tijdens de goedkeuring ervan essentieel. Dit ontbreekt soms nog.

- **Meerwerken worden niet steeds goedgekeurd door het bevoegde orgaan.** Lokale besturen leggen zelf vast wanneer het college, dan wel de raad bevoegd is voor de goedkeuring van meerwerken. In de praktijk worden deze richtlijnen echter zelden toegepast. Meestal wordt het meerwerk wel goedgekeurd door het college, maar ontbreekt de goedkeuring door de gemeenteraad (cf. de eigen richtlijnen).

/// In negentien (van de 20) besturen⁸ stelde Audit Vlaanderen belangrijke verbeterpunten vast omtrent de opvolging van werken. Bij veertien besturen werden een of meerdere aanbevelingen geformuleerd.

Goede praktijken

Gemeente Middelkerke werkt met een eenvoudig Excelbestand om de financiën van uitbestede werken (zoals erelonen en betaalde vorderingsstaten) op te volgen. Elk kwartaal zit de administratieve medewerker samen met de boekhouder om de overeenstemming van de cijfers uit de tabellen en deze in de boekhouding te vergelijken. Dit is nuttig omdat de uitgaven per individueel werk niet eenvoudig uit de boekhouding gehaald kunnen worden.

<https://overheid.vlaanderen.be/financi%C3%A5le-opvolging-van-individuele-werken>

Gemeente Laarne volgt de uitgaven van de lopende werken op in een softwarepakket ter ondersteuning voor het aanvangen en beheren van overheidsopdrachten. Daarnaast wordt op de financiële dienst van de grote werken met vorderingsstaten een globaal overzicht in een Excelbestand bijgehouden als dubbelcheck en met het oog op de financiële opvolging.

<https://overheid.vlaanderen.be/centrale-opvolging-uitgaven-per-werk>

Gemeente De Haan houdt een overzicht bij waarin voor elke vorderingsstaat de data van de ontvangst, de goedkeuring en de verwerking staat. Dit overzicht wordt als een controlemiddel gebruikt voor het bijhouden van de verificatietermijn van dertig dagen, waarna de factuur door de aannemer opgemaakt kan worden en de betalingstermijn van dertig dagen begint te lopen.

<https://overheid.vlaanderen.be/behandeling-vorderingsstaten-van-overheidsopdrachten>

⁸ In de eerste pilootopdracht werd de correcte behandeling van meerwerken niet geauditeerd waardoor hierover geen uitspraak kon gedaan worden.

HOE CORRECT OMGAAN MET KLEINE WERKEN (VIA 'AANVAARDE FACTUUR')?



REFERENTIEKADER

De procedures voor aankopen binnen een overheidscontext worden bepaald door de wetgeving overheidsopdrachten. Een lokaal bestuur dient er dus op te letten dat het de principes van deze wetgeving (mededinging, gelijke behandeling van leveranciers en transparant werken) respecteert. Om dit te bewerkstelligen is het o.a. nodig aankopen te onderbouwen met de nodige documentatie.

Na het doorlopen van de aankoopprocedure, moet de uiteindelijke bestelling worden geplaatst. Voor kleine aankopen verloopt dit vaak via een 'aanvaarde factuur', maar dit kan ook via een formele procedure of via afnames van raamcontracten. Om onnodige of ongewenste aankopen te vermijden, is het belangrijk dat het lokaal bestuur duidelijke afspraken maakt omtrent het plaatsen van de bestelling.

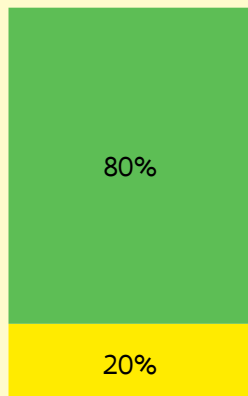
VASTSTELLINGEN

Dat het gebrek aan duidelijke (in)formele richtlijnen (mede) tot moeilijkheden kan leiden, blijkt uit de vaststellingen die gedaan werden omtrent de toepassing van de algemene principes van de wetgeving overheidsopdrachten. De meeste geauditeerde besturen respecteerden deze bij grote werken (via een formele procedure), waar dat bij kleine werken (via 'aanvaarde factuur') minder het geval was. Vooral wat betreft de mededinging zijn er grote verschillen vastgesteld tussen kleine en grote werken. Volgende figuur geeft weer in welke mate de geauditeerde besturen de risico's m.b.t. het respecteren van de mededinging beheersen⁹.

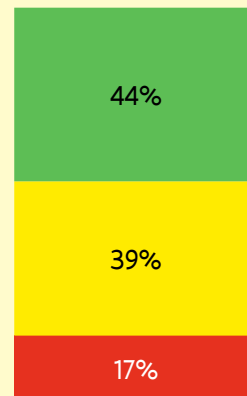
⁹ De kleuren geven een beoordeling over de mate waarin beheersmaatregelen aanwezig zijn, niet over de mate waarin het risico zich effectief voordoet.

Mate waarin de geauditeerde lokale besturen de risico's m.b.t. het respecteren van de mededinging beheersen

Grote werken (> 8.500 euro, excl. btw)
Via formele procedure



Kleine werken (< 8.500 euro, excl. btw)
Via 'aanvaarde factuur'

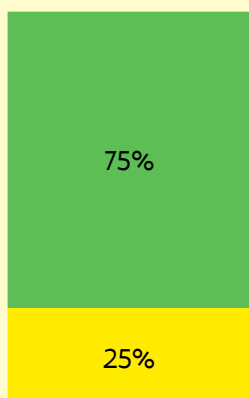


Ook bij het plaatsen van de bestelling werden – zij het beperkter – verschillen vastgesteld naargelang de omvang van het uit te besteden werk. Bij kleinere werken worden namelijk meer aandachtspunten genoteerd. Veelal werd hierbij ingegaan tegen de eigen goedkeuringsprocedure. Volgende figuur geeft weer in welke mate de geauditeerde besturen de risico's m.b.t. de plaatsing van bestellingen beheersen.

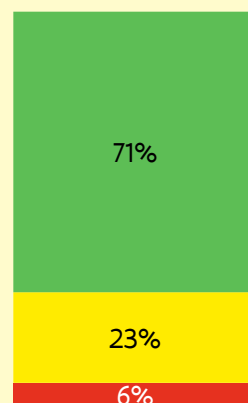
De wetgeving biedt besturen meer vrijheid om de procedure(s) voor kleine aankopen zelf te bepalen waardoor deze vaak op een minder formele wijze plaatsvinden. Dit impliceert echter niet dat er geen afspraken gemaakt moeten worden of dat dit proces niet bewaakt moet worden. In de audits werd namelijk vastgesteld dat er diverse risico's bestaan wanneer er geen (duidelijke) afspraken of richtlijnen zijn. Toch blijkt dat medewerkers vaak onvoldoende houvast hebben om kleine werken op een correcte manier uit te besteden.

Mate waarin de geauditeerde lokale besturen de risico's m.b.t. de plaatsing van bestellingen beheersen

Grote werken (> 8.500 euro, excl. btw)
Via formele procedure



Kleine werken (< 8.500 euro, excl. btw)
Via 'aanvaarde factuur'



In de meeste geauditeerde besturen besteedt men kleine werken (< 8.500 euro excl. btw) uit via de bestelbonprocedure (via 'aanvaarde factuur'). Volgende vaststellingen werden gedaan:

- **Regelmatig worden kleine werken uitbesteed zonder dat de markt voldoende kan spelen. Vaak werd hierbij, al dan niet terecht, (hoog)dringendheid ingeroepen.** Deze uitzonderingsprocedure biedt een oplossing voor aankopen die niet voorzien konden worden, bv. in geval van vandalisme aan gebouwen of een onvoorziene wegverzakking. Doordat er zelden concrete afspraken gemaakt worden omtrent deze 'spoedprocedure' en er zelden toegezien wordt op de correcte toepassing ervan, wordt deze echter zowel te pas als te onpas ingezet (en wordt ze soms zelfs de standaardprocedure). Vooral de factor 'onvoorzienbaar' wordt vaak over het hoofd gezien. Bij een aantal besturen werden soms ook wegenwerken of herstellingen aan gebouwen ten gevolge van nalatigheid of een gebrekkige of ontbrekende langetermijnplanning om deze te onderhouden, als hoogdringend (zoals bepaald in de wetgeving) behandeld. Bovendien werd in een aantal van deze dossiers niet gemotiveerd waarom de aankoop (hoog)dringend was waardoor het onduidelijk was of deze procedure al dan niet terecht gevolgd werd.
- **Kleine werken worden regelmatig uitbesteed zonder de (voorafgaande) goedkeuring door het bevoegde orgaan.** Vaak gaven medewerkers te kennen dat de 'standaardprocedure' om aankopen te doen (via het college) te lang duurt of te complex is voor kleine of dringende aankopen. Hoewel de wetgeving een aantal mogelijkheden voorziet om dergelijke bevoegdheden te delegeren en lokale besturen in de praktijk ook regelmatig een delegatie toepassen (vnl. aan de secretaris of de financieel beheerder), leggen ze deze zelden formeel vast. Hierdoor werd vastgesteld dat dit soort aankopen vaak gebeurt zonder de goedkeuring van een daartoe bevoegd persoon of orgaan. In heel wat gevallen werd bovendien pas goedkeuring gevraagd nadat het werk opgestart of zelfs afgerond was.

Lokale besturen kiezen dus te vaak zelf voor bureaucratische, weinig flexibele systemen om aankopen te doen.

- **Bestelbonnen worden veelal digitaal opgemaakt, maar het verder procesverloop gebeurt nog vaak op papier.** Dergelijke bestellingen worden zelden gedocumenteerd bijgehouden doordat duidelijke afspraken ontbreken. Gevolg hiervan is dat medewerkers vaak zelf moeten bepalen welke stukken ze bijhouden, welke keuzes ze motiveren of waar ze deze informatie bewaren. Hierdoor zijn dossiers van kleine werken vaak onvolledig of onbestaande. De beschikbare informatie zit namelijk vaak verspreid binnen de organisatie en/of is niet steeds toegankelijk (bv. in persoonlijke e-mailsystemen), waardoor de dossiers niet transparant zijn. Het is namelijk niet steeds duidelijk hoeveel aannemers geraadpleegd (bv. via een website) of aangeschreven zijn (en gereageerd hebben) of waarom een aannemer (niet) geselecteerd wordt.

Door dit gebrek aan transparantie kan onvoldoende aangetoond worden dat de mededinging effectief heeft kunnen spelen en dat de leveranciers bij kleinere aankopen konden rekenen op een gelijke behandeling.

- /// Bij negen van de achttien besturen¹⁰ werden aandachtspunten geformuleerd omtrent de uitbesteding van kleine aankopen (mededinging en motivering/ dossierbeheer). In vier gevallen werd een aanbeveling geformuleerd, terwijl in vijf andere besturen verbeterpunten werden genoteerd.

¹⁰ Bij twee besturen werden geen kleine aankopen onderzocht omdat het bestuur – tijdens de onderzochte periode – geen kleine werken uitbesteedde.

2

OVERIGE BEVINDINGEN

CONTRACT- EN LEVERANCIERSBEHEER



REFERENTIEKADER

Om contracten en leveranciers goed te kunnen beheren, moet een lokaal bestuur over een overzicht van beide beschikken. Tevens is het belangrijk dat men binnen het bestuur de inhoud kent van de verschillende contracten. Dit overzicht is nodig om contracten tijdig te kunnen evalueren en te vernieuwen. Het opvolgen van de uitgaven aan leveranciers is eveneens een cruciaal instrument om na te gaan of de mededinging bij bepaalde aankopen wel voldoende speelt.

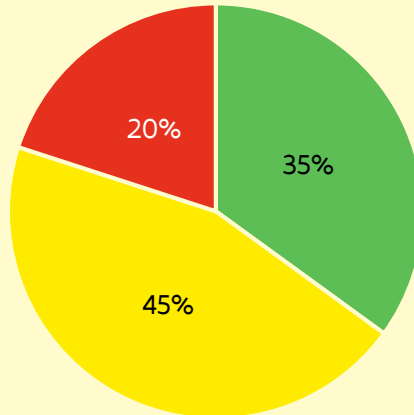
Lokale besturen hebben verschillende mogelijkheden om invulling te geven aan hun aankoopbehoeften. Ze kunnen samen aankopen doen met andere besturen of gebruik maken van raamcontracten die opgestart zijn door externe partijen (zoals andere overheden, intercommunales ...). Naast deze werkwijzen is het steeds mogelijk voor een bestuur om zelf een overheidsopdracht op te starten. Idealiter worden deze mogelijkheden tegen elkaar afgewogen om tot een optimale aanpak te komen. Als een lokaal bestuur beslist zelf een procedure uit te voeren, respecteert ze hierbij de wettelijke voorwaarden (bv. afhankelijk van drempelbedragen en ramingen) en eventuele interne richtlijnen.

VASTSTELLINGEN

De volgende figuur geeft weer in welke mate de geauditeerde besturen de risico's m.b.t. leveranciers- en contractbeheer beheersen. Tijdens de thema-audit Aankoop en Opvolging van Werken werd vastgesteld dat er zelden beroep wordt gedaan op meerjarige contracten, externe of herhalingsopdrachten (o.a. omdat de meeste werken uniek zijn).

Doordat werken vaak uniek zijn en grote(re) bedragen vertegenwoordigen, zijn er ook minder mogelijkheden om ze te bundelen of – al dan niet bewust – werken op te splitsen om onder de wettelijke drempelbedragen te blijven. Zelden wordt hierover gewaakt op een structurele manier.

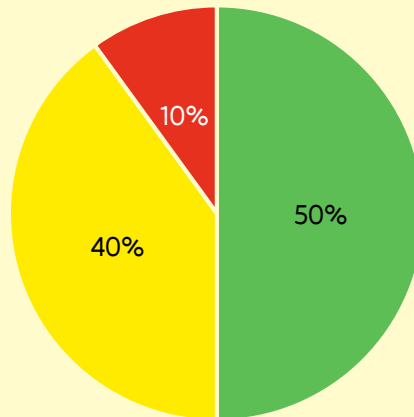
Mate waarin de geauditeerde lokale besturen de risico's m.b.t. contract- en leveranciers-beheer beheersen



Dit betekent echter niet dat er geen belangrijke risico's bestaan m.b.t. tot contract- en leveranciersbeheer:

- **Opsplitsing van werken (binnen één jaar) kan wel voorkomen bij vaak voorkomende kleinere herstellingen of wanneer er voor grote projecten gebruik gemaakt wordt van een overheidsopdracht met meerdere percelen (vaak een mengeling van leveringen, diensten en werken).** In het eerste geval kan de optie overwogen worden om een raamcontract in te zetten, terwijl in het tweede geval vooral belangrijk is dat de procedure voor alle opdrachten bepaald wordt door het totale bedrag van de volledige overheidsopdracht. In de praktijk blijkt dat er voor werken minder noodzaak is om structureel aandacht te hebben voor de opsplitsing van werken (om onder de wettelijke drempelbedrag te blijven). Meestal wordt de correcte procedure gevolgd. Uiteraard is het wel belangrijk om hier waakzaam voor te zijn. In een aantal gevallen werden namelijk wel inbreuken vastgesteld.
- **Een opsplitsing van werken is ook mogelijk voor een aantal weerkkerende, meer algemene werken.** Hoewel het mogelijk is om in een aantal gevallen langdurige of herhalingsopdrachten te gebruiken, bijvoorbeeld voor herstellingen aan landbouwwegen, betonplaten of asfalteringen, blijkt dat besturen hier in de praktijk zelden gebruik van maken. Een aantal keer werd vastgesteld dat gelijkaardige, herhaalde werken over de jaren heen via afzonderlijke opdrachten toch vaak gegund worden aan eenzelfde firma. Hierbij zou het nuttig kunnen zijn om te werken met een ruimere bekendmaking en grotere volumes zodat men eventuele schaalvoordelen en betere voorwaarden kan bekomen.
- **Indien herhalingsopdrachten gebruikt worden, volgt men deze vaak onvoldoende op met het oog op een tijdige verlenging (op basis van een gedegen leveranciersevaluatie).** Bovendien bestaat er begripsverwarring tussen herhalingsopdrachten, raamovereenkomsten en opdrachten tegen voorlopige hoeveelheden.
- **Indien raamovereenkomsten gebruikt worden, is het meestal onduidelijk wie de afnames hiervan moet opvolgen waardoor dit vaak onvoldoende gebeurt.** Hierdoor bestaat het risico dat het totaalbedrag overschreden wordt of er onvoldoende budget is voor een werk. Daarnaast weten medewerkers niet steeds welke raamovereenkomsten de organisatie heeft afgesloten waardoor het risico bestaat dat opdrachten gegund worden buiten de raamovereenkomst (en dus mogelijk aan mindere voorwaarden). Slechts in tien van de 20 geauditeerde besturen werden werken uitbesteed via een of meerdere raamovereenkomsten. De volgende figuur geeft weer in welke mate de geauditeerde besturen de risico's m.b.t. de opvolging van raamovereenkomsten beheersen.

Mate waarin de geauditeerde lokale besturen de risico's m.b.t. het plaatsen van een bestelling via een raamcontract



/// Voor werken werd bij vijf (van de 20) besturen een aanbeveling geformuleerd, terwijl in dertien andere besturen aandachtspunten vastgesteld werden omtrent contract- en/of leveranciersbeheer.

Goede praktijken

Voor goede praktijken inzake contract- en leveranciersbeheer verwijzen we naar een aantal goede praktijken die geformuleerd werden n.a.v. de thema-audit Aankoop- en Contractbeheer van Leveringen en Diensten:

OCMW Kinrooi maakt van de jaarlijkse budgetopmaak gebruik om systematisch haar bestaande contracten in kaart te brengen en te evalueren.

<https://overheid.vlaanderen.be/evaluatie-van-het-bestedingsniveau-van-leveranciers-bij-de-jaarlijkse-budgetopmaak>

De praktijken bij Mortsel en Pepingen kunnen als mogelijke inspiratiebronnen dienen voor het opstellen en systematisch actualiseren van een overzicht van alle lopende contracten als basis voor het contractbeheer.

<https://overheid.vlaanderen.be/contractbeheer-aan-de-hand-van-een-overzichtslijst>

Bij de organisatie-audit in OCMW Waregem stelde Audit Vlaanderen een goede praktijk vast inzake het evalueren en beheren van leveranciers.

<https://overheid.vlaanderen.be/evaluatie-van-leveranciers>

IDENTIFICATIE EN VALIDATIE VAN DE BEHOEFTE

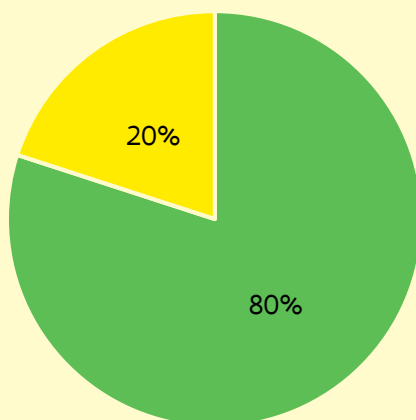


REFERENTIEKADER

Elke aankoop zou het gevolg moeten zijn van een behoefte die op voorhand wordt geïdentificeerd en gevalideerd. Om de continuïteit van de werking niet in het gedrang te brengen, gebeurt dit best zo vroeg mogelijk en wordt de behoefte steeds afgetoetst aan de doelstellingen van de organisatie. Dit om onnodige of ongewenste aankopen te vermijden.

VASTSTELLINGEN

Mate waarin de geauditeerde lokale besturen de risico's m.b.t. de identificatie en validatie van behoeften beheersen



Globaal genomen slagen lokale besturen er goed in om behoeften voor werken op een degelijke manier te identificeren en te valideren. Tijdens de audits werd vastgesteld dat de budgetopmaak (en de jaarlijkse

bijsturing ervan) het middel bij uitstek is om behoeften op een gestructureerde manier te identificeren en te valideren. Vaak gaat het namelijk om grote(re) projecten waarvoor de nodige (financiële) middelen tijdig moeten worden vrijgemaakt.

Onvoorziene en ad hoc behoeften, die doorheen het jaar geïdentificeerd worden (bv. naar aanleiding van een interne of externe melding), zijn vaak klein(er) waardoor ze voornamelijk via een meer informele procedure ingevuld worden (bv. via de bestelbonprocedure/ 'aanvaarde factuur'). Tijdens deze thema-audit werd vastgesteld dat de validatie van deze kleine(re) behoeften minder goed verloopt. Het gebeurt namelijk frequent dat de bestelling reeds geplaatst wordt nog voordat de behoeften intern (bespreking binnen de administratie) en/ of formeel (via goedkeuring door de budgethouder) gevalideerd zijn.

Daarnaast blijkt het voor besturen moeilijk om echt op lange termijn te werken (bv. voor meerdere jaren).

- Besturen slagen er onvoldoende in om bepaalde behoeften (bijvoorbeeld m.b.t. gebouwbeheer) voor zeer lange termijn in te schatten. De goede praktijk van Asse toont aan dat sommige besturen hier wel een systeem voor hebben ontwikkeld.
- Er wordt zelden gebruik gemaakt van meerjarige contracten of raamcontracten. Enerzijds vult men behoeften hierdoor eerder ad hoc in met als gevolg dat men niet zeker is dat dit gebeurt tegen de beste voorwaarden. Door een ruimere publicatie en grotere (geaggregeerde) hoeveelheden kan men mogelijks betere voorwaarden bekomen.
- Anderzijds worden opdrachten soms onvoldoende doordacht uitbesteed waardoor ze nog bijgestuurd worden tijdens de uitvoering ervan met als gevolg dat de oorspronkelijke opdracht aangepast of aangevuld wordt met grote (voorzienbare) aanvullende of meerwerken tot gevolg.

Bijkomend worden besturen bij het uitbesteden van werken geconfronteerd met externe behoeften (bv. van andere overheden of nutsmaatschappijen). Uit de audits blijkt dat dit het planningsproces van het betreffende lokaal bestuur danig kan beïnvloeden en bemoeilijken. Werken worden hierdoor soms uitgesteld waardoor budgetten voor langere tijd 'bevroren' moeten worden. Lokale besturen houden het geld achter de hand tot het werk effectief opgestart wordt. In één bestuur werd een werk zelfs vroeger uitgevoerd dan gepland waardoor het bestuur op relatief korte termijn moest voorzien in het nodige budget. Tijdens de audits werden wel positieve signalen opgevangen, nl. dat het overleg met externe partijen meer en meer structureel (periodiek) plaatsvindt waardoor de planning van deze werken voor lokale besturen beter verloopt dan vroeger.

- /// Voor werken werd bij één (van de 20) besturen een aanbeveling geformuleerd die erop gericht is om de noden en behoeften op een meer structurele manier op te volgen.

Goede praktijken

Gemeente Asse maakte een overzicht van de staat van zijn gebouwen (bv. de staat van het dak, de elektriciteit en de verwarming) en liet een analyse van de energiezorg uitvoeren voor heel wat gebouwen. Op basis van deze energieprestaties bepaalt de gemeente welke gebouwen prioritair dienen aangepakt te worden om het globale energieverbruik te kunnen terugdringen, evenals welke stappen nodig zijn om een energiebesparing te realiseren.

<https://overheid.vlaanderen.be/identificatie-van-lange-termijnbehoeften-inzake-het-beheer-van-het-gemeentelijk-patrimonium>

De dienst Ruimte van gemeente Torhout houdt een prioriteitenlijst bij om te bepalen welke wegenwerken zullen uitgevoerd worden. Deze wordt up-to-date gehouden door middel van burgermeldingen en een periodieke (minstens jaarlijkse) evaluatie van de wegen. De werken op deze lijst zullen ofwel uitgevoerd worden in eigen beheer of uitbesteed worden via een raamovereenkomst voor wegenwerken. Het overzicht dient dus ook als basis voor de keuze van de invullingswijze.

<https://overheid.vlaanderen.be/prioriteitenbepaling-wegenwerken-aan-de-hand-van-een-prioriteitenlijst>

Het gemeentebestuur van Meulebeke zorgt voor een centrale registratie van meldingen van uit te voeren of uit te besteden werken waarbij gelijkaardige werken gebundeld worden. In dit centrale overzicht wordt voor elke werkopdracht o.a. de aard van het werk (bv. groen, gebouwen ...) opgenomen zodat het duidelijk is welke dienst verantwoordelijk is en het gemakkelijker (overzichtelijker) is om te bepalen welke werken gebundeld (samen uitgevoerd of uitbesteed) kunnen worden. Grote uit te voeren werken die niet door eigen diensten kunnen worden uitgevoerd, worden gebundeld en één maal per jaar aanbesteed en gegund aan een aannemer.

<https://overheid.vlaanderen.be/registreren-en-opvolgen-van-behoeften-van-werken-met-bundeling-van-gelijkaardige-werken>

De technische dienst van het gemeentebestuur van Kortenaken houdt een inventaris bij van alle straten in de gemeente met hieraan gekoppeld de uitgevoerde werken over de jaren heen. Deze lijst wordt zowel gebruikt voor de validatie van de behoeften met betrekking tot straatwerken als voor de planning van onderhoudswerken (bijvoorbeeld voegvullingen).

<https://overheid.vlaanderen.be/inventarisatie-van-wegen-en-uitgevoerde-werken>

Het gemeentebestuur van Ternat heeft instrumenten ontwikkeld om op de lange termijn onderbouwde beslissingen te kunnen nemen betreffende wegeniswerken. Zo houdt de organisatie een inventaris van de wegen bij, opgemaakt op basis van een fysieke inspectie en inkleuring op een kaart. In een volgende fase wordt deze informatie gedigitaliseerd en in een geografisch informatiesysteem (GIS) opgenomen. Dit systeem maakt de toestand van de wegen in de gemeente op een gebruiksvriendelijke manier toegankelijk en kan worden benut voor de onderbouwing van beleidskeuzes betreffende wegeniswerken op langere termijn.

<https://overheid.vlaanderen.be/inventarisatie-van-de-wegenis-met-een-geografisch-informatiesysteem-gis>

DE VISUMPROCEDURE



REFERENTIEKADER

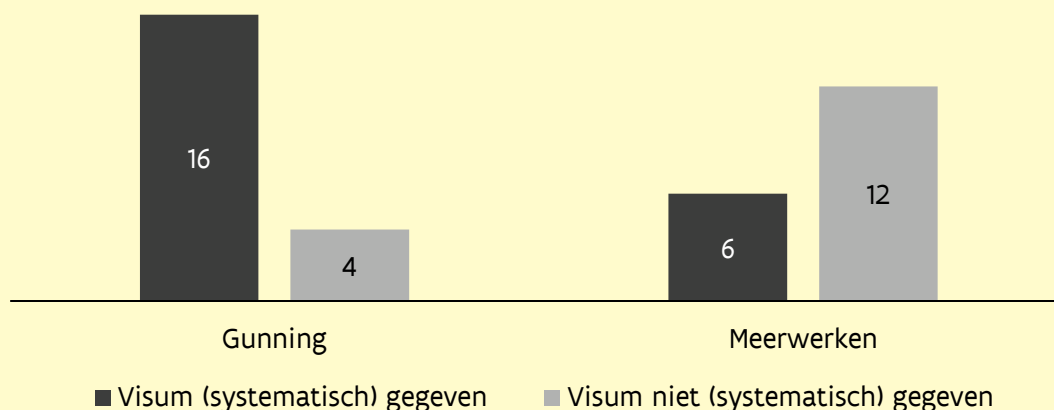
Doorheen het aankoopproces is het belangrijk dat de organisatie haar budgettaire mogelijkheden blijft bewaken. Het visum van de financieel beheerder is hierbij een van de belangrijkste beheersmaatregelen waarbij eveneens de wettelijkheid en regelmatigheid van een uitgave wordt nagegaan.

VASTSTELLINGEN

In het besluit dagelijks bestuur en/of het visumbesluit bepalen lokale besturen steeds voor welke aankopen (van leveringen, diensten en werken) een visum vereist is. Vaak wordt echter nergens gespecificeerd wanneer dit het geval is voor meerwerken. Indien voor meerwerken geen specifieke voorwaarden bepaald zijn omtrent het visum, dienen deze als een nieuw werk behandeld te worden. De algemene richtlijnen die het bestuur bepaald heeft (conform het gemeentedecreet) omtrent het visum gelden in dit geval dus ook voor meerwerken. Binnen veel besturen blijkt deze redenering geen evidentie.

Deze onduidelijkheid vertaalt zich in de testresultaten van de thema-audit Aankoop en Opvolging van Werken. De grafiek hieronder geeft weer in hoeveel besturen het visum al dan niet systematisch gevraagd of verleend werd.

Aantal geauditeerde lokale besturen waarin het visum al dan niet systematisch gevraagd of verleend werd⁹



De auditresultaten tonen aan dat:

- het visum overwegend correct wordt toegepast bij de gunning van werken. Toch blijkt dat in 20% van de geauditeerde besturen niet systematisch een visum wordt gevraagd of verleend bij de gunning van een werk;
- slechts in een aantal besturen consequent een visum verleend wordt voor meerwerken;
- de visumprocedure vaak niet transparant is. Meestal is het niet geheel duidelijk wat gecontroleerd wordt en op welke wijze.

/// Audit Vlaanderen formuleerde in acht (van de 20) besturen een aanbeveling omtrent de toekenning van het visum bij meerwerken (4) of bij zowel de gunning als meerwerken (4). In twee andere besturen werden verbeterpunten vastgesteld bij de toekenning van het visum bij meerwerken.

Goede praktijk

Gemeente Middelkerke heeft de procedure voor het visum duidelijk omschreven en intern gecommuniceerd om ervoor te zorgen dat de richtlijnen hieromtrent gekend zijn onder de medewerkers en correct toegepast worden.

Opmerking van Audit Vlaanderen: deze goede praktijk kan bijdragen tot het effectief opvragen van een visum, maar garandeert dit niet.

<https://overheid.vlaanderen.be/duidelijke-procedure-voor-het-aanvragen-van-een-visum-gd-art-160-en-communicatie-hierover>

¹¹ In 2 pilootbesturen werd er nog geen onderzoek gedaan naar het correct gebruik van het visum bij meerwerken. Bijgevolg kan Audit Vlaanderen daar geen uitspraak over doen.

FACTUURVERWERKING EN -BETALING



REFERENTIEKADER

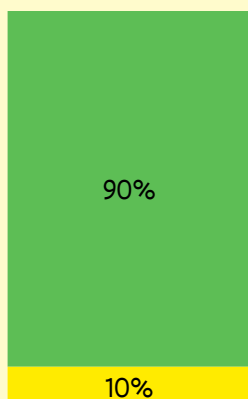
Nadat de bestelde werken zijn uitgevoerd of de tussentijdse vorderingsstaten goedgekeurd zijn, volgt de factuur. In dit laatste luik van het aankoopproces is het enerzijds belangrijk dat het lokaal bestuur bij elke vorderingsstaat nagaat of het aangerekende bedrag overeenstemt met de goedgekeurde werken (bv. via een vorderingsstaat). Op deze manier verzekert ze er zich van dat enkel betaald wordt voor de geleverde prestaties. Anderzijds dient de organisatie erop te letten dat ze facturen betaalt binnen de termijn die van toepassing is. Zo niet, bestaat het risico op verwijlinteressen en/of imagoschade (waardoor leveranciers mogelijks geen of een duurdere offerte indienen bij toekomstige opdrachten).

VASTSTELLINGEN

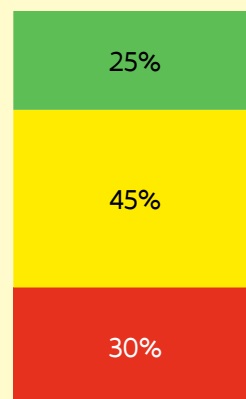
De volgende figuren geven weer in welke mate de geauditeerde besturen de risico's m.b.t. de 'controle van facturen' en het 'tijdig betalen van facturen' beheersen. Uit de figuur links blijkt duidelijk dat de meeste besturen goede maatregelen nemen om ingediende vorderingsstaten en facturen te controleren. Ook voor kleine(re) werken wordt de factuur meestal vergeleken met de bestelbon en de geleverde prestaties. Uit de figuur rechts blijkt echter dat de geauditeerde lokale besturen nog werk hebben om facturen tijdig te betalen.

Mate waarin geauditeerde lokale besturen de risico's beheersen m.b.t. 'controle van facturen' en het 'tijdig betalen van facturen'

Controle van facturen



Tijdig betalen van facturen



De problemen die werden vastgesteld zijn driedelig:

- **Er zit zelden een systematiek in de opvolging van facturen.** Vaak hoopt men dat medewerkers de facturen zo snel mogelijk verwerken, zonder dat er specifieke acties ondernomen worden om de factuurverwerking op te volgen en bij te sturen indien nodig. Dat dit gebrek aan systematiek gevolgen heeft, blijkt uit de auditresultaten. Slechts een vierde van de besturen betaalt haar facturen overwegend tijdig. De overige vijftien besturen hebben (meer) moeite om facturen tijdig te betalen. Een derde van de geauditeerde besturen betaalt zelfs meer dan 33% van haar facturen, opgenomen in de steekproef bij de audits, laattijdig.

Tijdens de audits werden een aantal knelpunten vastgesteld om facturen degelijk te kunnen opvolgen:

- hoewel de ontvangstdatum van een factuur mede de correcte vervaldatum bepaalt, wordt deze zelden (consequent) geregistreerd;
- cruciale data worden vaak niet (consequent) of foutief geregistreerd. Het gaat dan o.a. over de ontvangstdatum en de datum waarop advies of goedkeuring wordt gegeven;
- facturen worden soms niet of te laat geregistreerd in de financiële software waardoor de tijd om de facturen te verwerken beperkt wordt;
- in de financiële software wordt vaak een verkeerde vervaldatum opgenomen. Veelal wordt de vervaldatum, die vermeld wordt op de factuur, overgenomen terwijl deze niet steeds klopt.

Om laattijdige betalingen (en eventueel bijhorende verwijlinteressen of imagoschade) te vermijden is het belangrijk dat er expliciet toegezien wordt op de tijdige verwerking van facturen en dat er – indien nodig – maatregelen worden genomen om dit proces te versnellen (bv. door interne herinneringen te sturen, het proces bij te sturen of het bewustzijn te vergroten via een periodieke rapportering over verwijlinteressen of over de globale tijdigheid van betalingen).

- **Er bestaat heel wat onduidelijkheid over de wijze waarop men moet omgaan met vorderingsstaten en facturen (bij grote werken).** Tijdens het terreinwerk werd herhaaldelijk vastgesteld dat de vorderingsstaat en de factuur op dezelfde datum worden opgemaakt en bezorgd

aan het bestuur. Deze neemt die datum dan als referentie voor het bepalen van de betalingstermijn. Zelden wordt deze factuur geprotesteerd. De vorderingsstaat dient echter eerst te worden goedgekeurd door de aanbestedende overheid vooraleer de factuur mag worden opgemaakt. Door het correct volgen van deze stappen vermijdt de organisatie o.a. discussies over betalingstermijnen indien de vorderingsstaat moet worden aangepast.

Daarnaast werd ook herhaaldelijk vastgesteld dat organisaties de vervaldatum overnemen zoals vermeld op de factuur terwijl de betalingstermijn pas begint te lopen zodra de factuur de organisatie bereikt, tenzij anders contractueel overeengekomen.

- **Lokale besturen vermelden zelden een betalingstermijn op de bestelbon bij aankopen die verlopen via een aangenomen factuur.** Hierdoor zijn lokale besturen vaak afhankelijk van de betalingstermijn die de leverancier hanteert. Deze bedraagt soms 30 dagen (cf. de wettelijke betaaltermijn), maar is vaak korter, tot zelfs zeven dagen. Dit maakt het heel moeilijk voor lokale besturen om deze facturen tijdig te controleren en te betalen.

Eerder was reeds te lezen dat bestelbonnen soms pas opgemaakt worden nadat een werk uitbesteed of zelfs afgerond is. Tijdens de audits werd vastgesteld dat bestelbonnen soms zelfs pas opgemaakt worden nadat men de factuur ontvangen heeft omdat een betaling meestal enkel mogelijk is indien er een goedgekeurde bestelbon bestaat. Doordat het enige tijd vergt om het goedkeuringsproces te doorlopen, is er minder tijd om de factuur te betalen.

/// In totaal werd bij twaalf (van de 20) besturen een aanbeveling geformuleerd omtrent de tijdige betaling van facturen. Over de controle ervan, werd bij drie besturen een verbeterpunt genoteerd in het rapport.

Goede praktijk

Stad Lier heeft de rollen en verantwoordelijkheden in het opvolgings- en goedkeuringsproces van facturen duidelijk bepaald en correct vertaald in de gebruikte software voor inkomende facturen. De voordelen van deze werkwijze zijn o.a. dat alle facturen op hetzelfde adres binnenkomen, dat de financiële dienst expliciet waakt over de tijdige verwerking van facturen en dat alle communicatie digitaal verloopt en dus niet verloren kan gaan mits een goede IT-opzet (bv. back-ups).

<https://overheid.vlaanderen.be/digitale-opvolging-tijdige-en-correcte-betaling-facturen>

Gemeente Laarne registreert facturen (en de vervaldatum) bij ontvangst in een boekhoudprogramma. Na goedkeuring door de betreffende dienst komt de factuur weer bij de financiële dienst terecht en wordt de factuur geboekt, gemandateerd en betaalbaar gesteld.

Voor grote werken met vorderingsstaten wordt een aparte werkwijze gehanteerd aangezien de ontvangstdatum (cf. datumstempel op factuur) van belang is en deze niet in het boekhoudprogramma geregistreerd kan worden. Vanuit een ondersteunende software wordt automatisch een e-mail verzonden naar de financiële dienst wanneer de betreffende facturen dienen betaald te worden.

<https://overheid.vlaanderen.be/registratie-en-opvolging-van-inkomende-facturen-in-boekhoudsoftware>

BIJLAGE 1: DE GEAUDITEERDE BESTUREN

Besturen waar Audit Vlaanderen reeds een audit uitvoerde, kwamen niet in aanmerking voor deze thema-audit. De geauditeerde organisaties werden vervolgens geselecteerd op basis van:

- **Een algemene risicoanalyse**

Audit Vlaanderen stelde een algemene risicoanalyse op met factoren als de relatieve materialiteit (bv. uitgaven per inwoner), de financiële situatie en de kwaliteit van de interne beheersing.

- **Een risicoanalyse specifiek voor deze thema-audit**

De algemene risicoanalyse werd gecombineerd met een specifieke risicoanalyse op basis van het onderzochte thema van de audit.

Bij de thema-audit Aankoop en Opvolging van Werken worden de geraamde investeringsuitgaven (per inwoner) – die met een hoge waarschijnlijkheid gelinkt zijn aan werken – als criterium genomen.

- **De representativiteit van deze thema-audit voor alle lokale besturen**

Algemene kenmerken (zoals grootte, ligging en spreiding over Vlaanderen ...)

In totaal werden 20 besturen geselecteerd op basis van de bovenvermelde criteria:

Gemeente Middelkerke	Gemeente Meise
Gemeente Wielsbeke	Gemeente Gingelom
Gemeente Laarne	Gemeente Kortenaak
Gemeente Tielt-Winge	Gemeente Asse
Gemeente Meulebeke	Gemeente Sint-Laureins
Gemeente Ternat	Gemeente Bekkevoort
Gemeente Hulshout	Stad Lier
Gemeente Herent	Stad Torhout
Gemeente Knokke-Heist	Stad Diksmuide
Gemeente De Haan	Stad Genk

BIJLAGE 2: DE GEANONIMISEERDE RESULTATEN

In onderstaande tabel zijn alle geauditeerde besturen van de thema-audit Aankoop en Opvolging van Werken en hun scores op de verschillende onderdelen, anoniem opgenomen. Ze zijn gerangschikt per categorie van grootte (op basis van VTE). Binnen deze categorie staan de besturen echter in willekeurige volgorde.

		Kleinste (<50)			Klein (50>X<100)					Middelgroot (100<X<200)					Groot (>200)				
A1	Interne controle / organisatiebeheersing	A	A	A			A				A		A	A		A	A		
A2	Duidelijke aanpak	A	A	A	A	A	A	A		AA		AA		A	A	A	A		A
A3	Deontologie			A				A				A					A		A
A4	Juridische kennis	A				A			A			A							
A5	Contract- en leveranciersbeheer	A	A						A		A	A		A					
B1	Identificatie en validatie van de behoeften								A										
B2	Keuze van de invullingswijze								A										
B3	Verloop van de aankoop				A	A			A						A	AA			
B4	Plaatsing van de bestelling								A										
B5	Opvolging en oplevering der werken	AA	A	A		A	A	A	A		A	AA	A		A	A			AA
B6	Factuurverwerking en -betaling	A				A			A		A	A	A	A		A	A		A

Legende

-  Groen geeft aan dat de belangrijkste risico's zijn afgedekt maar dit wil niet zeggen dat er op dit vlak geen verbeterpunten te melden zijn.
-  Geel geeft aan dat een aantal belangrijke risico's zijn afgedekt maar een aantal andere belangrijke risico's niet.
-  Rood geeft aan dat de belangrijkste risico's onvoldoende afgedekt zijn. Wat niet wil zeggen dat er binnen dit thema geen goede punten te melden zijn.

De letter 'A' wijst erop dat er voor het bestuur een of meerdere aanbevelingen geformuleerd zijn voor het specifieke onderdeel.

COLOFON

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Eddy Guilliams
Administrateur-generaal
Audit Vlaanderen

CONTACT

Audit Vlaanderen
Boudewijnlaan 30, bus 24
1000 Brussel
T 02 553 45 55

Meer info over Audit Vlaanderen kunt u terugvinden op www.auditvlaanderen.be.