



Vlaamse
overheid

Thema-audit Reispassen en rijbewijzen

Globaal rapport | 4 juni 2024

AUDIT
VLAANDEREN

Inhoudsopgave

Leeswijzer

- I. Situering en aanleiding van de thema-audit
- II. Conclusies, resultaten en inspiratie om aan de slag te gaan
- III. Goede praktijken
- IV. Interbestuurlijke dimensie
- V. Bijlagen


Leeswijzer

Dit globaal rapport is ingedeeld in 4 onderdelen. Het eerste luik geeft een toelichting over de situering, de auditdoelstellingen en het controleprogramma van de thema-audit Reispassen en rijbewijzen.

Het tweede luik bevat de globale conclusies met betrekking tot de 11 uitgevoerde audits en verstrekt een globaal zicht op de maturiteitsinschatting van de verschillende onderdelen van het controleprogramma. De inhoudelijke vaststellingen voor elk van deze onderdelen wordt vervolgens verder uitgediept in sterke en verbeterpunten en bieden inspiratie om aan de slag te gaan met de geformuleerde aanbevelingen.

Het derde luik biedt een aantal geselecteerde goede praktijken aan.

Het vierde luik geeft een aantal bevindingen mee i.k.v. de interbestuurlijke dimensie van deze thema-audit.



I. Situering en aanleiding van de thema-audit

Situering en aanleiding van de thema-audit

Sinds 2014 voert Audit Vlaanderen audits uit bij de Vlaamse lokale besturen, hetzij een reguliere audit (organisatie-audit, proces/thema-audit...), hetzij een forensische audit.

Naar aanleiding van een eerdere melding over handel in valse documenten, voerde Audit Vlaanderen in 2022 een forensische audit uit bij een lokaal bestuur m.b.t. het afleveren van reispassen en rijbewijzen. Omwille van de vastgestelde kwetsbaarheden in deze processen, zoals ook blijkt uit onderstaande krantenartikels¹, stelde Audit Vlaanderen voor een thema-audit op te starten rond het proces van reispassen en rijbewijzen.

Het auditcomité van de lokale besturen keurde op 8 december 2022 de opstart van de thema-audit Reispassen en rijbewijzen goed. In 2023-2024 werden elf lokale besturen geauditeerd.



Gemeente Anderlecht ontslaat vier personeelsleden na mogelijke fraude met rijbewijzen

In Anderlecht zijn vier personeelsleden van het gemeentebestuur ontslagen. Ze zouden op grote schaal fraude gepleegd hebben met Europese en Belgische rijbewijzen. Die zouden ze tegen betaling hebben uitgereikt. Verschillende andere personeelsleden van de gemeente zijn geschorst in afwachting van het onderzoek.

Radio 2, Kristel Smout
21/09 nov 2021 - © 09-50

“Audit Vlaanderen stelt ernstige tekortkomingen vast bij stadsdiensten”: Stadsbestuur neemt corrigerende maatregelen

NINOVE Audit Vlaanderen heeft onderzoek gedaan naar mogelijke onregelmatigheden en fraude in het stadhuis van Ninove bij het afleveren van rijbewijzen en reispassen. Aanleiding waren vastgestelde onregelmatigheden bij de dienst burgerzaken van de gemeente Anderlecht.

Opnieuw huiszoeken en arrestaties in onderzoek naar rijbewijsfraude

© Chris Verhaeghe 01/12/2023

Deel: [f](#) [x](#) [e](#) [o](#)

Bij huiszoeken in rijexamencentra in Brussel en Wallonië zijn vier verdachten opgepakt. Speurders van de federale gerechtelijke politie voerden de arrestaties uit in een onderzoek naar rijbewijsfraude. In oktober werden bij een gelijkaardige actie ook al tien mensen opgepakt.



© PhotoNews | Een autorijpschool in Brussel, ter illustratie.

Affaire des faux papiers de Colfontaine: la police recherche des personnes en Ecosse et en Angleterre

Publié le 27/06 à 07h30 par BELGA



¹ Audit Vlaanderen is niet bevoegd voor het auditeren van de Brusselse gemeenten. Zijn werkterrein is beperkt tot de Vlaamse administraties en de Vlaamse lokale besturen.

Situering en aanleiding van de thema-audit

Vastgestelde feiten in de forensische audit :

Er werden **rijbewijzen verstrekt via de omwisseling van een fictief buitenlands rijbewijs**. Zo ontweken de aanvragers een rijexamen.



Wat blijkt uit deze casus?

- De fraude wordt niet noodzakelijk enkel gepleegd door of voor inwoners van het betrokken lokaal bestuur, maar ook voor personen die er zich kort domiciliëren en dan weer verdwijnen.
- De fraude wordt mogelijk ook gepleegd via tussenpersonen.
- De fraude wordt mogelijk gepleegd door een malafide ambtenaar die documenten voor 'klanten' voorbereidt.

Er werden **reispassen uitgereikt met de identiteitsgegevens van een burger met een verkeerde pasfoto** (van iemand anders die daarvoor vermoedelijk betaalde).



Wat blijkt uit deze casus?

- Authentieke reispassen met een valse foto zijn zeer veel waard in het internationale criminele milieu.
- De persoon die een valse reispas koopt, is niet noodzakelijk gedomicilieerd in de gemeente, in Vlaanderen of België en krijgt een valse Belgische identiteit die hij/zij wereldwijd kan gebruiken.
- Grote impact: imago van het bestuur, impact voor de burger wiens identiteit men heeft gestolen ...

Auditreichwijdte en -doelstellingen

De thema-audit Reispassen en rijbewijzen focust op de **beoordeling van de aanpak van de kernprocessen reispassen en rijbewijzen** en **aspecten van ondersteunende processen**.

Audit Vlaanderen gaat bij de geselecteerde lokale besturen na in welke mate zij belangrijke risico's beheersen die verbonden zijn aan de kernprocessen reispassen en rijbewijzen. Hiertoe beoordeelt Audit Vlaanderen het verloop van deze processen vanaf de aanvraag tot en met de afgifte van een document, alsook enkele ondersteunende processen: informatiebeheer en -beveiliging, kennisborging en deontologie.

Volgende aspecten vallen buiten de auditreichwijdte:

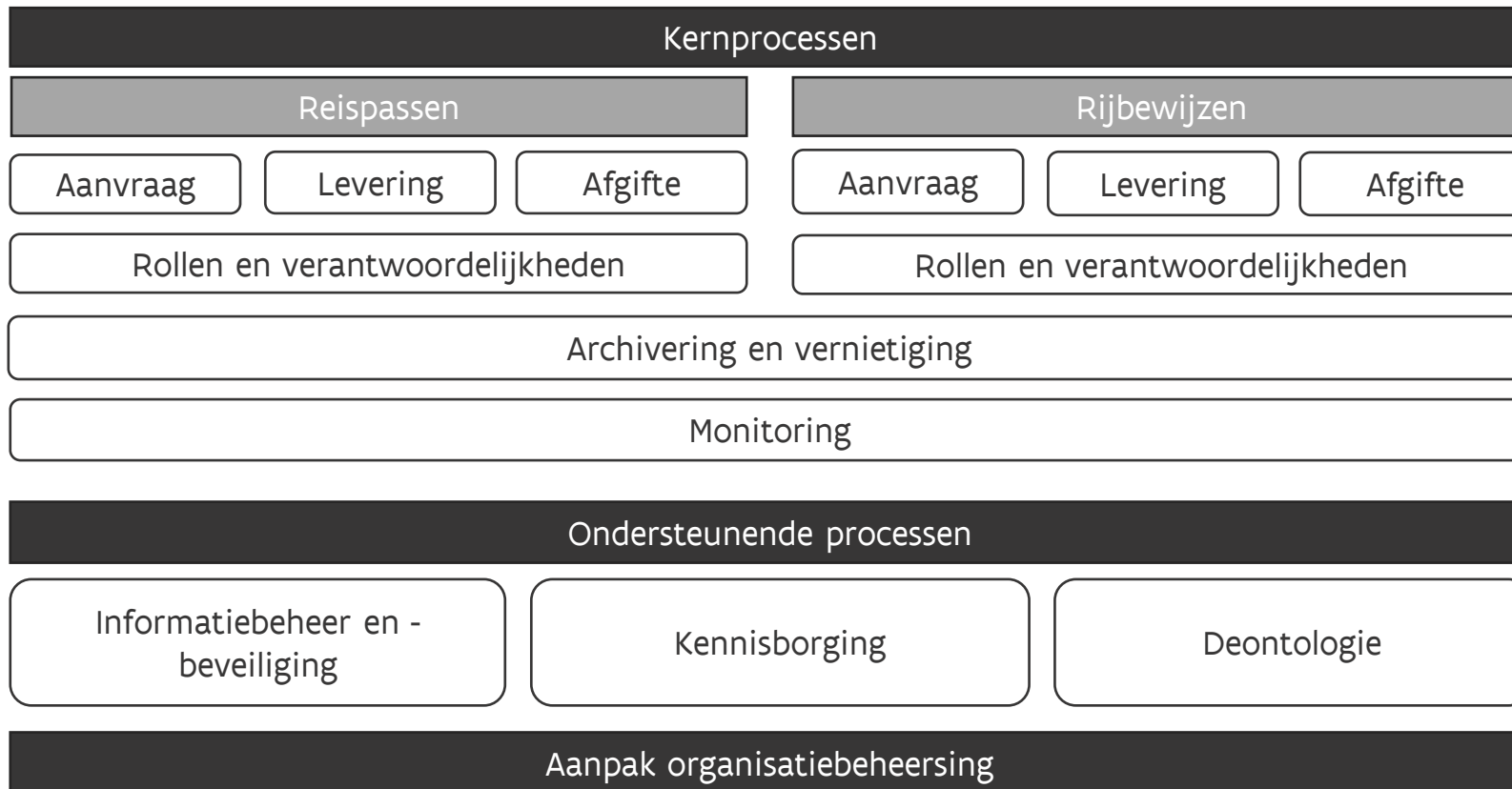
- overige processen van de dienst burgerzaken (dienst 'bevolking');
- modaliteiten en afspraken van het leverancierscontract voor de aanmaak en aflevering van reispassen en rijbewijzen;
- de financiële volledigheid van de kassatransacties;
- de toepassing van het retributiereglement;
- de juridische rechtmatigheid van de individuele documenten;
- de werkzaamheden die de federale overheid i.k.v. inspectie van individuele dossiers uitvoert.

Naast de beoordeling van de aanpak van de kernprocessen reispassen en rijbewijzen en aspecten van ondersteunende processen, beoordeelde Audit Vlaanderen de **aanpak van organisatiebeheersing en de mate waarin eerder geformuleerde aanbevelingen zijn gerealiseerd** (indien van toepassing).

In de bijlage vindt u meer info over de selectie van de besturen en de auditaanpak.

Controleprogramma

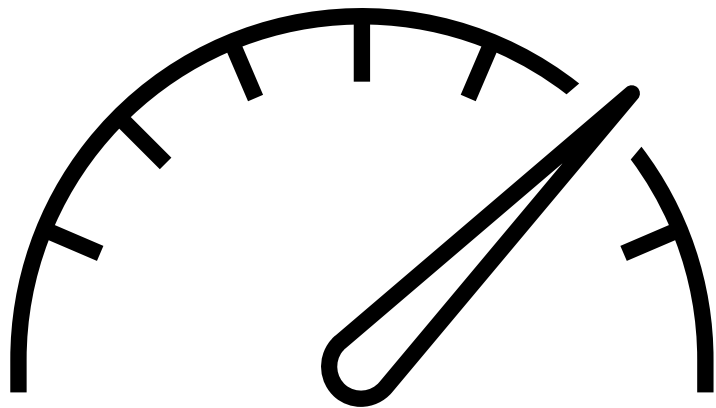
Het controleprogramma omschrijft de omvang en de aard van de audit. Audit Vlaanderen gebruikt een beoordelingschaal met vijf kleurcodes om een maturiteitsinschatting te maken. De legende hiervan kan u in de bijlage terugvinden.





II. Conclusies en resultaten

Maturiteitsinschatting



We geven op de volgende twee pagina's de geanonimiseerde maturiteitsinschatting weer voor elk van de 11 geauditeerde besturen. We geven de maturiteitsinschatting weer voor de onderdelen van het controleprogramma thema-audit Reispassen en rijbewijzen, alsook voor de aanpak van organisatiebeheersing.

Elk maturiteitsniveau heeft een kleur en een score (zie bijlage). Op basis van de gegeven scores, werd eveneens de gemiddelde score berekend.

De aanduiding 'A' staat voor een geformuleerde aanbeveling. De aanduiding 'AA' betekent dat twee afzonderlijke aanbevelingen werden geformuleerd.

Resultaten maturiteitsinschatting

Op basis van de maturiteitsinschatting komen we tot volgend overzicht voor de 11 geauditeerde besturen.

Kernproces reispassen		Gemiddelde	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11
Aanvraag	2,00	(2)	(3)	A (1)	(2)	A (2)	A (2)	(2)	A (2)	(2)	A (1)	(3)	
Levering	2,72	(3)	(3)	(3)	(3)	A (2)	(3)	(2)	(3)	(2)	(3)	(3)	
Afgifte	2,09	(2)	(2)	(2)	A (1)	A (1)	(2)	(2)	(3)	A (2)	(3)	(3)	
Rollen en verantwoordelijkheden	2,00	A (2)	A (2)	A (2)	A (2)	A (2)	(2)	A (2)	A (2)	A (2)	A (2)	(2)	
Kernproces rijbewijzen		Gemiddelde	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11
Aanvraag	2,00	(2)	(3)	A (1)	(2)	A (2)	(2)	(2)	A (2)	(2)	A (1)	(3)	
Levering	2,54	(3)	(3)	(3)	(3)	A (1)	(3)	(2)	(3)	A (1)	(3)	(3)	
Afgifte	2,18	(3)	(2)	(2)	A (1)	A (1)	(2)	(2)	(3)	A (2)	(3)	(3)	
Rollen en verantwoordelijkheden	2,00	A (2)	A (2)	A (2)	A (2)	A (2)	(2)	A (2)	A (2)	A (2)	A (2)	(2)	

Resultaten maturiteitsinschatting

Kernprocessen reispassen & rijbewijzen		Gemiddelde	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11
Archivering en vernietiging	2,09	(3)	(3)	(2)	(2)	A (1)	(3)	AA (1)	(2)	A (2)	(2)	(2)	
Monitoring	1,63	A (1)	A (1)	A (1)	A (1)	(3)	(2)	A (1)	(2)	(3)	A (1)	(2)	
Ondersteunende processen		Gemiddelde	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11
Informatiebeheer- en beveiliging	1,90	A (2)	(2)	A (1)	A (2)	(3)	A (1)	(2)	A (1)	(2)	(2)	(2)	(3)
Kennisborging	2,63	(3)	(3)	(2)	(3)	(2)	(3)	(3)	(2)	A (2)	(3)	(3)	
Deontologie	1,81	A (2)	A (2)	A (1)	(3)	A (1)	A (2)	A (1)	A (2)	(3)	A (1)	A (2)	
		Gemiddelde	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	B8	B9	B10	B11
Aanpak organisatiebeheersing	1,90	AA (1)	A (1)	A (1)	(3)	(2)	A (1)	A (2)	(2)	(3)	A (2)	(3)	

Managementsamenvatting

De managementsamenvatting geeft de globale conclusies weer uit de thema-audit Reispassen en rijbewijzen.

De diensten burgerzaken werken flexibel en klantgericht voor de aanvragen van reispassen en rijbewijzen, maar de omgang met vrije inloop (niet-geplande of onverwachte) van bezoekers kan beter.

Met uitzondering van één lokaal bestuur, werken alle andere diensten burgerzaken op afspraak en beschikken zij hiervoor over een afsprakensysteem, dat in grote mate wordt gevolgd. De diensten burgerzaken hebben veelal ruime openingsuren met avond- en /of weekendopening, wat de bereikbaarheid van de diensten bevordert. Via het afsprakensysteem hebben de organisaties zicht op de aanvragen van reispassen en rijbewijzen. Er is ruimte voor verbetering bij de omgang met vrije inloop (niet-geplande of onverwachte bezoekers): dit wordt niet altijd genoteerd in het afsprakensysteem. Daardoor worden aanvragen buiten het afsprakensysteem opgestart en afgehandeld. Hierdoor bestaat ook het risico dat diensten deze vrije inloop niet aankunnen, wat kan leiden tot fouten en extra wachttijden.

Medewerkers weten welke basiscontroles ze moeten uitvoeren, maar de omgang met pasfoto's, de aandacht voor bijzondere situaties en de afhandeling van de betalingen en kascontrole vertonen meerdere hiaten.

De medewerkers van de diensten burgerzaken zijn op de hoogte van de basiscontroles die ze moeten uitvoeren. Lokale besturen hanteren echter een (veelal niet vastgelegde of gedocumenteerde) interpretatiemarge bij de beoordeling van de ouderdom van een pasfoto. Bij meerdere besturen is er ook onvoldoende aandacht voor controle op bijzondere situaties die bijkomende risico's creëren (o.a. veelvuldig verhuizen, voorstel tot ambtelijke schrapping uit het bevolkingsregister...).

Bij bijna de helft van de besturen gebeurt de betaling niet altijd systematisch vóór de aanvraag in de federale applicatie wordt verstuurd, wat het debiteurenrisico vergroot. Meerdere besturen hebben bovendien geen sluitende kascontrole en voeren bv. geen reconciliatie uit met de verkochte items. Hierdoor is er onvoldoende zicht op de juistheid en volledigheid van de kassa's. Occasioneel kan de controle van de maandelijkse facturatie van de federale overheidsdiensten versterkt worden. Lokale besturen missen hierdoor mogelijk relevante signalen en informatie m.b.t. mogelijke onregelmatigheden rond de facturatie en/of het kassabeheer.

Managementsamenvatting

Het is voor alle lokale besturen een uitdaging om bij de inzet van medewerkers het evenwicht te vinden tussen polyvalentie / continuïteit en het bewaken van functiescheiding in de kernprocessen.

Bij alle lokale besturen blijkt het mogelijk dat eenzelfde werknemer het gehele proces vanaf aanvraag tot en met afgifte van een reispas of rijbewijs afhandelt. In de praktijk voeren de meeste medewerkers diverse taken uit en ontstaat een vorm van rotatie. Toch blijven (minstens theoretisch) monopolieposities bestaan die (grote) risico's (bv. identiteitsfraude) met zich mee kunnen brengen, zoals bleek uit de forensische audit voorafgaand aan de thema-audit. Slechts een beperkt aantal diensten burgerzaken, heeft proactieve beheersmaatregelen om deze risico's te beperken, zoals het gebruiken van een strikte planning met rotatie of het scheiden van de aanvraag via de dienst burgerzaken met de afgifte van het document via een apart onthaal. Een steekproefsgewijze controle op de toepassing van de functiescheiding en /of op inhoudelijke elementen in het dossier (bv. vergelijking van pasfoto's), gebeurt in geen van de besturen. Dergelijke steekproefcontroles zouden een goede beheersmaatregel vormen om de risico's verder te milderen.

Alle lokale besturen hanteren, veelal vanuit een klantvriendelijkheidsprincipe, een marge om tot vernietiging van niet-afgehaalde reispassen en rijbewijzen over te gaan. Ze beschikken slechts in beperkte mate over een aanpak en richtlijnen om de niet-afgehaalde documenten op te volgen i.f.v. de vernietiging ervan.

Burgers worden geacht de geproduceerde reispassen en rijbewijzen tijdig af te halen. Na 3 maanden moeten de niet-afgehaalde documenten vernietigd worden. Hoewel lokale besturen op de hoogte zijn van deze regelgeving, beschikt slechts een minderheid over een gedefinieerde aanpak die hen voldoende zicht geeft op de te vernietigen reispassen en rijbewijzen. In de praktijk bewaren de lokale besturen de documenten langer dan 3 maanden, veelal vanuit klantentevredenheidsperspectief. Bijkomend stelt Audit Vlaanderen vast dat meerdere besturen de monitoringsmogelijkheden in de beschikbare applicaties vaak onvoldoende kennen om hen te ondersteunen bij het in kaart brengen en monitoren van de te vernietigen reispassen en rijbewijzen.

Managementsamenvatting

Meer dan de helft van de lokale besturen bepaalden niet over welke informatie zij willen beschikken om de dienstverlening m.b.t. deze kernprocessen op te volgen. Hierdoor ontbreekt vaak zowel operationele informatie (bv. aanwezige reispassen) als managementinformatie (bv. over de dienstverlening).

De meerderheid van de lokale besturen zijn niet actief bezig met de monitoring van (aspecten van) de kernprocessen reispassen en rijbewijzen en hebben niet bepaald over welke informatie zij willen beschikken. Het verzamelen en rapporteren van managementinformatie (bv. a.d.h.v. kengetallen) maakt het mogelijk om bijkomende inzichten in de werking en dienstverlening te vergaren en deze desgevallend bij te sturen (bv. aanpassen openingstijden). Audit Vlaanderen stelt vast dat de monitoringsmogelijkheden in de betrokken applicaties verschillen. Zo blijkt dat de federale applicatie Mercurius niet toelaat om het aantal rijbewijsaanvragen per dag te monitoren en heeft de dienst burgerzaken pas bij ontvangst van de maandelijkse facturen van de FOD Mobiliteit een overzicht van de geleverde rijbewijzen. De mogelijkheden om in Belpas reispassen te monitoren zijn groter.

De digitale toegangen tot de (federale) applicaties zijn in nagenoeg alle lokale besturen logisch toegekend. Er zijn echter nog belangrijke risico's op vlak van fysieke informatiebeveiliging.

Globaal genomen hanteren alle lokale besturen afspraken (zowel formeel als informeel) over het beheer van hun informatie en worden documenten m.b.t. de kernprocessen in grote mate ordelijk bijgehouden. Ook de digitale toegangen tot de (federale) applicaties zijn, op 2 besturen na, logisch en correct toegekend.

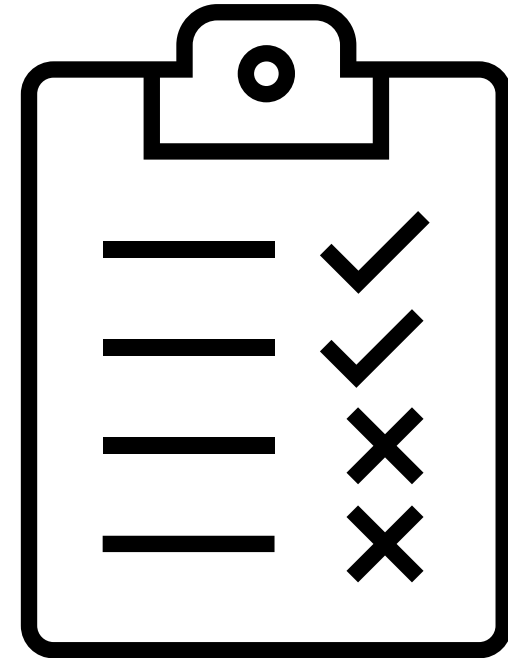
De fysieke informatiebeveiliging (o.a. sleutel- en badgebeheer, toegangen tot kasten, ruimten enz.) vertoont echter bij meer dan de helft van de geauditeerde besturen (grote) hiaten. Het risico dat onbevoegde personen toegang hebben tot persoonsgevoelige informatie en documenten, is hier wel degelijk aanwezig.

Inhoudelijke vaststellingen

In dit luik van het globaal rapport wordt dieper ingegaan op de belangrijkste inhoudelijke vaststellingen en dit per onderdeel van het controleprogramma en volgens de opdeling sterke punten vs. verbeterpunten.

Voor elk onderdeel van het controleprogramma werd een 'normenkader voor een beheerst systeem' gedefinieerd. Dit is opgenomen in de bijlagen bij dit rapport (zie 'wat wordt verwacht?').

Besturen die geen deel uitmaakten van deze thema-audit, kunnen op basis van deze vaststellingen hun eigen aanpak evalueren en, waar nodig, verbeteracties uitrollen.



Aanvraag, levering en afgifte reispassen & rijbewijzen

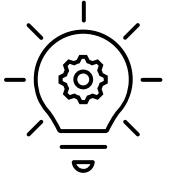
Sterke punten

Dienstverlening & kanalen voor aanvraag en afgifte	<ul style="list-style-type: none">De diensten burgerzaken werken efficiënt en klantgericht.<ul style="list-style-type: none">Op 1 bestuur na werken de besturen op afspraak (via een afsprakensysteem) voor de aanvraag van een reipas of rijbewijs. Ze beschikken over laagdrempelige fysieke en digitale kanalen voor het maken van de afspraak.Alle besturen hanteren ruime en flexibele openingstijden met o.a. avond- en weekendopening.De richtlijnen voor de aanvraag van een reipas en rijbewijs worden in regel duidelijk gecommuniceerd. Zo weten burgers wat vereist is om de aanvraag te kunnen behandelen, wanneer zij hiervoor langskomen.De afgifte van een reipas of rijbewijs kan bij de meeste besturen zonder afspraak. In 6 besturen verloopt de afgifte via een apart onthaal.
Aanvraag: controles en proces	<ul style="list-style-type: none">De medewerkers weten welke basiscontroles ze moeten uitvoeren bij de behandeling van een aanvraag.Ingeval van vragen kunnen de medewerkers zowel intern (bv. diensthoofd) als extern (bv. FOD of andere lokale besturen) terecht.
Verdere administratieve verwerking	<ul style="list-style-type: none">Meerdere besturen noteren aanvullende info en/of instructies voor collega's op het aanvraagformulier i.f.v. de verdere verwerking en latere afgifte.Doordat het binnen de applicatie (Mercurius) niet altijd mogelijk is om een degelijk overzicht van het aantal aanvragen bij te houden, zoeken de besturen hiervoor naar andere oplossingen (bv. een apart rekenblad). Dit houdt evenwel ook beperkingen in (zie verbeterpunten volgende slide).
Betaling en controles	<ul style="list-style-type: none">Burgers worden gestimuleerd om via bancontact te betalen, waardoor de omgang met contant geld beperkt wordt.8 besturen gebruiken een kassasysteem dat hen – afhankelijk van de ingestelde parameters – toelaat een zicht te houden op de contante en elektronische betalingen. Kassasystemen die per medewerker een individuele login hebben en die een koppeling van het afgeleverde product met burgerinformatie opslaan, laten beter toe om evt. fouten in transacties te kunnen nagaan.
Ontvangst en levering	<ul style="list-style-type: none">De in ontvangstname en de controle op de levering van de reispassen en rijbewijzen gebeurt overal voldoende veilig en correct, waardoor onvolledige/foute leveringen tijdig kunnen ontdekt worden. Ook de bewaring van de documenten (uit het zicht of in een kluis) gebeurt voldoende zorgvuldig.

Verbeterpunten

Dienstverlening & kanalen voor aanvraag en afgifte	<ul style="list-style-type: none">▪ Bij de meerderheid van de besturen ontbreekt de informatie over het omruilen van een Europees of niet-Europees rijbewijs voor een Belgisch rijbewijs op de eigen website. Zo is het risico aanwezig dat burgers mogelijk een afspraak maken en/of langskomen zonder de hiertoe vereiste documenten.▪ Sommige besturen gaan onvoldoende nauwkeurig om met het verifiëren van de identiteit van de persoon die de reispas of het rijbewijs afhaalt. Ook het nazicht van de geldigheid van volmachten kan vaak nog beter georganiseerd worden.▪ De afgifte (via een apart onthaal) van de reispassen en rijbewijzen wordt door iets minder dan de helft van de geauditeerden niet onmiddellijk geregistreerd in de betrokken toepassingen. Hierdoor wordt het document niet onmiddellijk correct geregistreerd als 'uitgereikt' in de federale toepassingen en kan actuele informatie i.f.v. verdere monitoring ontbreken.
Aanvraag: controles en proces	<ul style="list-style-type: none">▪ Er is onvoldoende aandacht voor bijkomende risicofactoren o.a. voorstel tot ambtshalve schrapping, veelvuldig verhuizen,...▪ Alle besturen hanteren een (veelal niet vastgelegde of gedocumenteerde) marge voor het interpreteren van de maximale ouderdom van een pasfoto bij de aanvraag van een rijbewijs, waardoor pasfoto's ouder dan 6 maanden aanvaard worden.▪ In de Belpas-applicatie kan worden nagegaan welke medewerker welke handeling stelde, op voorwaarde dat elke medewerker telkens inlogt met de eigen eID. Bij gebruik van een gedeelde loket-pc, wordt dit principe niet steeds strikt toegepast. Dit beperkt de transparantie en traceerbaarheid om bij interne of externe vragen achteraf de medewerkers die de handelingen stelden, te identificeren.
Administratieve verwerking	<ul style="list-style-type: none">▪ Sommige aanvullende maatregelen i.f.v. de verdere administratieve verwerking en het delen van informatie tussen medewerkers i.f.v. de latere afgifte van een document, zijn onvoldoende degelijk (bv. gebruik van post-its, kaartjes). Deze kunnen immers verloren gaan.
Betaling en controles	<ul style="list-style-type: none">▪ Bij meerdere besturen worden de aanvragen (occasioneel) verstuurd, voordat de aanvrager een betaling heeft gedaan. Dit houdt een debiteurenrisico in.▪ De omgang met kasgelden is bij verschillende besturen onvoldoende adequaat georganiseerd. Een reconciliatie tussen de verkochte reispassen en rijbewijzen en de geïnde bedragen gebeurt vaak niet, waardoor eventuele kasverschillen onopgemerkt kunnen blijven. Vaak ontbreekt een formeel kasreglement. De controle van de maandelijkse facturatie van de federale overheidsdiensten verloopt in de meeste besturen degelijk, maar kan in bepaalde besturen wel worden verbeterd (invoeren reconciliatie tussen gefactureerde en geleverde items).▪ Niet alle kassystemen zijn even adequaat/performant, doordat bv. geen koppeling kan gemaakt worden met een klantgeleidingssysteem, dat bijkomende informatie kan leveren over welke burger voor welk document heeft betaald.
Ontvangst en levering	<ul style="list-style-type: none">▪ Niettegenstaande de meerderheid van de geauditeerden afspraken maakte over de controle op de voorraad aanwezige documenten, bleek uit testwerk dat het aantal aanwezige reispassen en rijbewijzen niet steeds overeenstemde met wat op basis van de informatie uit de applicaties theoretisch aanwezig moest zijn. Hierdoor hebben de diensten niet altijd een actueel zicht op de reeds uitgereikte of nog aanwezige documenten.

Aanbevelingen en inspiratie om aan de slag te gaan



Er werden 6 aanbevelingen geformuleerd m.b.t. de omgang met kasgelden en/of de controle op de maandelijkse facturatie door de federale overheidsdiensten.

Waarover gaat het?

Aangezien lokale besturen geld ontvangen voor de aflevering van reispassen en rijbewijzen, ontstaan kasstromen en moeten kassa's goed beheerd worden. Een kascontrole is dus noodzakelijk om tijdig zicht te krijgen op eventuele kasverschillen. Ook een controle op de maandelijkse facturatie door de federale overheidsdiensten is nodig. Zo kan een lokaal bestuur via een kascontrole nagaan of alle aangevraagde reispassen en rijbewijzen correct betaald werden, maar ook of de door de FOD's aangerekende facturatie volledig en correct is.

Hoe aan te pakken?

- Zorg voor duidelijke richtlijnen a.h.v. bv. een kasreglement. Hierin leg je o.a. de rollen en verantwoordelijkheden helder vast en bepaal je welke vrijheden en beperkingen er zijn. Net zoals in andere procedures, evalueer je periodiek of de werkwijze moet bijgestuurd worden en of de informatie nog actueel is.
- Bouw een sluitende kascontrole in. Het louter natellen van (sub)totalen van de contante en elektronische betalingen is slechts een deel van de controle. Eventuele kasverschillen kunnen worden gedetecteerd door een reconciliatie uit te voeren tussen de aangevraagde documenten en de ontvangen bedragen. Het is nog beter als je via het kassasysteem een koppeling kan maken met het afsprakenbeheer/het klantgeleidingssysteem, waardoor de link tussen de burger en de betrokken betalingstransactie i.f.v. reconciliatie duidelijker kan worden nagegaan.
- Door de maandelijkse facturen van de federale overheidsdiensten te vergelijken met het aantal aangevraagde reispassen en rijbewijzen in de federale applicaties, kan je nagaan of alle aangevraagde reispassen en rijbewijzen correct worden aangerekend.
- Om tijdig mogelijke kasverschillen te detecteren, is het aangewezen om een regelmatige frequentie voor de kascontrole te hanteren. Dit maakt de zoektocht naar eventuele kasverschillen makkelijker dan dat je over een hele periode moet uitzoeken.

Rollen & verantwoordelijkheden reispassen & rijbewijzen

Sterke punten

Afspraken rollen & verantwoordelijkheden

- Alle geauditeerde besturen beschikken over coherente en duidelijke afspraken over de rollen en verantwoordelijkheden van de medewerkers/diensten die betrokken zijn bij de kernprocessen reispassen en rijbewijzen.

Functiescheiding

- Het invoeren van functiescheiding in de kernprocessen reispassen en rijbewijzen is omwille van de schaalgrootte van het lokaal bestuur, maar ook omwille van keuzes voor polyvalente inzetbaarheid en continuïteit, niet wenselijk/mogelijk bij de meerderheid van de lokale besturen. Bij meerdere besturen worden doorgaans wel compenserende beheersmaatregelen genomen, zoals de opmaak van een planning met rotatie (bij 3 besturen) voor de uitvoering van de taken of gescheiden afgifte (bij 6 besturen) via een snelloket of het onthaal.
- De opstelling van de loketten bij de diensten burgerzaken en de frequente korte communicatielijnen kunnen het gebrek aan functiescheiding gedeeltelijk compenseren.

Verbeterpunten

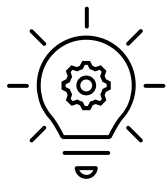
Afspraken rollen & verantwoordelijkheden

- Er worden bij meerdere lokale besturen te weinig degelijke afspraken gemaakt i.v.m. de afgifte van reispassen en rijbewijzen en het bewaken van de correcte toepassing ervan (bv. informatie over inleveren van een oude reispas).
- Slechts 5 lokale besturen hanteren een voldoende degelijke omgang met volmachten, maar bij 6 besturen is dit nog onvoldoende uitgewerkt. Zo bestaat het risico dat een document aan een verkeerde persoon wordt meegegeven.

Functiescheiding

- In alle lokale besturen blijft het risico bestaan dat het gehele proces van aanvraag tot afgifte door éénzelfde medewerker kan uitgevoerd worden, waardoor het risico op frauduleuze praktijken groter wordt en in voorkomend geval makkelijker/langer onopgemerkt kan blijven. Er is onvoldoende aandacht voor het organiseren van steekproefsgewijze controle op de rollen en verantwoordelijkheden (respecteren van de functiescheiding in een selectie van dossiers) als voor inhoudelijke elementen in het dossier (bv. vergelijking van pasfoto's).

Aanbevelingen en inspiratie om aan de slag te gaan



Er werden 9 aanbevelingen geformuleerd met betrekking tot functiescheiding of compenserende maatregelen.

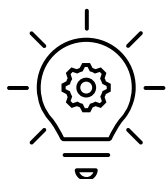
Waarover gaat het?

Om te vermijden dat medewerkers het gehele proces vanaf aanvraag tot afgifte van de documenten beheren en op die manier een monopoliepositie uitbouwen, is het invoeren van functiescheiding belangrijk. Functiescheiding is een belangrijke maatregel om risico's op fouten en fraude te beperken. Soms laat de schaalgrootte dergelijke maatregel echter niet toe of kiezen lokale besturen ervoor om medewerkers polyvalent te kunnen inzetten. Compenserende beheersmaatregelen kunnen in dergelijke scenario's de risico's op monopolieposities inperken.

Hoe aan te pakken?

- Zorg dat je zicht krijgt op mogelijke processtappen waar monopolieposities kunnen ontstaan. Breng hiervoor de reguliere aanpak van het procesverloop in kaart: wie doet wat, wanneer?
 - Kan je sommige processtappen opdelen of door een andere medewerker laten uitvoeren (bv. niet systematisch dezelfde medewerker inzetten om de controle op de levering van de documenten uit te voeren)? De verdere administratieve verwerking van een aanvraag van een document gebeurt best door een collega die initieel niet de aanvraag behandelde.
 - Organiseer een periodieke steekproefsgewijze controle op een aantal dossiers. Deze steekproefcontrole kan zich bv. baseren op de juistheid van de verwerking van de aanvragen, controle op de pasfoto's, (atypische) tijdstippen waarop een aanvraag werd gelanceerd...
- Door de processen te monitoren, krijg je ook zicht op eventuele piekperiodes of trendbreuken. Op basis van deze informatie kan je dan de steekproefcontrole frequenter of specifiekere uitvoeren.

Aanbevelingen en inspiratie om aan de slag te gaan



Er werden 3 aanbevelingen geformuleerd om het afgifteproces te versterken.

Waarover gaat het?

Een gescheiden afgifte van reispassen en rijbewijzen via een apart onthaal of snelloket doorbreekt het procesverloop. De dienst die verantwoordelijk is voor de afgifte moet hiertoe wel over actuele en correcte informatie beschikken om deze afgifte degelijk te kunnen uitvoeren (bv. het consequent gebruiken van een volmachtformulier, opvragen en controleren van de identiteitskaart enz.).

Hoe aan te pakken?

- Zorg ervoor dat de medewerkers die instaan voor de afgifte van de reispassen en rijbewijzen, beschikken over duidelijke instructies (bv. systematisch opvragen van de eID, geen documenten meegeven aan iemand die daarvoor geen volmacht kan voorleggen, enz.).
- Pas een efficiënte communicatie toe tussen de betrokken diensten (dienst burgerzaken en dienst onthaal, snelloket) m.b.t. specifieke aspecten van de aanvragen. Tijdens de audit zagen we het gebruik van bv. post-its of andere notitieblaadjes die aan een aanvraagformulier werden gehecht. Dergelijke paperclips en post-its kunnen echter verloren raken en zijn daarom minder geschikt als efficiënt communicatiemiddel.
- Zorg ervoor dat de tijdsspanne tussen de afgifte van het document en de registratie hiervan in de federale applicaties, zo kort mogelijk wordt gehouden.

Archivering en vernietiging

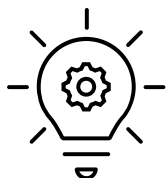
Sterke punten

- | | |
|--------------------------|--|
| Richtlijnen | <ul style="list-style-type: none">▪ Binnen de diensten burgerzaken is er voldoende kennis aanwezig over de wettelijke verplichtingen rond archiveren en vernietigen van reispassen en rijbewijzen. De meeste besturen beschikken over duidelijke richtlijnen voor de archivering van de documenten gerelateerd aan de kernprocessen. |
| Bewaarcondities | <ul style="list-style-type: none">▪ Alle besturen maken een onderscheid tussen een lopend archief (waar dossiers van het afgelopen en/of lopende jaar worden geklasseerd) en een permanent archief. Doorgaans worden de documenten gestructureerd en overzichtelijk in goede bewaarcondities bijgehouden (mappen, rolkasten...). |
| Annuleren en vernietigen | <ul style="list-style-type: none">▪ Medewerkers zijn op de hoogte van de handelingen die zij moeten stellen om rijbewijzen en reispassen correct en veilig te annuleren en te vernietigen. De meeste diensten passen deze handelingen consequent toe voor oude reispassen die ingeleverd worden naar aanleiding van de aanvraag van een nieuwe reipas.▪ De Mercurius applicatie geeft automatische meldingen voor niet afgehaalde rijbewijzen, die na 3 maanden moeten worden vernietigd. |

Verbeterpunten

- | | |
|--------------------------|--|
| Richtlijnen | <ul style="list-style-type: none">▪ 6 van de geauditeerde besturen hebben onvoldoende afspraken voor de verzending van aanmaningen, wanneer de reispassen en rijbewijzen langere tijd blijven liggen. |
| Annuleren en vernietigen | <ul style="list-style-type: none">▪ De Belpas applicatie geeft geen automatische meldingen voor niet-afgehaalde reispassen die na een termijn van 3 maanden moeten worden vernietigd. De meeste lokale besturen zijn onvoldoende op de hoogte van de rapporterings- en monitoringsmogelijkheden in de applicatie om dit hiaat op te vangen.▪ Strikt genomen worden niet-afgehaalde reispassen en rijbewijzen bij geen enkele van de besturen tijdig (exact op 3 maanden) vernietigd. Alle besturen hanteren, veelal vanuit klantvriendelijkheidsperspectief, een (veelal niet vastgelegde of gedocumenteerde) marge om burgers alsnog te verwittigen vooraleer tot vernietiging over te gaan. |

Aanbevelingen en inspiratie om aan de slag te gaan



Er werden 2 aanbevelingen geformuleerd m.b.t. het beheer en de tijdige vernietiging van reispassen en rijbewijzen na drie maanden.

Waarover gaat het?

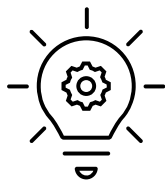
Geproduceerde, niet-afgehaalde reispassen en rijbewijzen moeten na 3 maanden vernietigd worden. Afhankelijk van de federale applicatie, krijgt het lokaal bestuur hier wel (Mercurius) of geen (Belpas) automatische melding over. Meerdere lokale besturen beschikken echter niet over een degelijke aanpak om de niet-afgehaalde reispassen en rijbewijzen goed te monitoren en bijgevolg over te gaan tot een tijdige vernietiging.

Hoe aan te pakken?

- In het kader van de thema-audit Reispassen en rijbewijzen voerde Audit Vlaanderen testwerk uit om inzicht te krijgen in het beheer en de tijdige vernietiging van niet-afgehaalde reispassen en rijbewijzen. De hiervoor uitgewerkte test wordt ter beschikking gesteld aan de lokale besturen om hen toe te laten de niet-afgehaalde reispassen en rijbewijzen te monitoren in functie van een tijdige vernietiging.

[Ga zelf aan de slag met het hulpmiddel voor de controle van aanwezige reispassen en rijbewijzen.](#)

Aanbevelingen en inspiratie om aan de slag te gaan



Er werd 1 aanbeveling geformuleerd omtrent de aanpak van het archiefsysteem.

Waarover gaat het?

Een degelijk georganiseerd archiefbeheersplan zorgt ervoor dat de medewerkers in het lokaal bestuur snel en efficiënt de gezochte informatie en documenten kunnen terugvinden. Afhankelijk van de regelgeving moeten documenten ook volgens wettelijke termijnen bewaard worden en moet een organisatie nadenken wie toegang kan en mag hebben tot welke informatie. Het ontbreken van een degelijk archiefbeheersplan vergroot het risico op verlies van informatie, tijdverlies bij het zoeken naar de nodige documenten, inzage door onbevoegden enz.

Hoe aan te pakken?

- Consulteer de algemene regels en richtlijnen voor het opzetten en beheren van een archief².
- Ordenen en beschrijven:
 - Maak een overzicht/selectielijst van hoelang bepaalde informatie moet bewaard worden.
 - Structureer de informatie duidelijk. Groepeer wat logischerwijze bij elkaar hoort.
 - Maak een plaatsingslijst op (uniek plaatsingsnummer).
- Label de omslagen/dozen met het unieke plaatsingsnummer uit de plaatsingslijst.
- Zorg voor een goed overzicht van de personeelsleden die voor bepaalde informatie toegang hebben tot de archiefruimte. Denk na over welke informatie beperkt toegankelijk moet zijn.

Monitoring

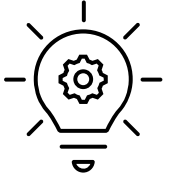
Sterke punten

- | | |
|--------------------------|--|
| Monitoring kernprocessen | <ul style="list-style-type: none">▪ 3 van de 11 besturen monitoren de werkzaamheden van de dienst burgerzaken aan de hand van statistieken afkomstig uit de klantengeleidingssoftware (bv. aantal bezoekers, type afspraken, afgeleverde producten, ...). Het management van deze besturen gebruikt deze informatie ook effectief om de (kwaliteit van de) dienstverlening op te volgen en bij te sturen (bv. aanpassing openingsuren, organisatie snelloket, bezetting personeel).▪ Een beperkt aantal besturen heeft een specifieke aanpak uitgewerkt om het verval van recht tot sturen te beheren en te monitoren. Hiervoor wordt de informatie via een bevolkingstoepassing en/of apart rekenblad bijgehouden. |
|--------------------------|--|

Verbeterpunten

- | | |
|--------------------------|---|
| Monitoring kernprocessen | <ul style="list-style-type: none">▪ De meerderheid van de 11 geauditeerde besturen (8) hebben geen degelijke aanpak voor de monitoring van de kernprocessen reispassen en rijbewijzen. Bijgevolg ontbreekt de nodige managementinformatie om de kwaliteit van de dienstverlening te bewaken en missen deze besturen mogelijk opportuniteiten om de dienstverlening verder te optimaliseren (bv. aantal aanvragen per type rijbewijs, verhouding tussen geboekte afspraken en aantal aanvragen). |
| Rapportering | <ul style="list-style-type: none">▪ 8 van de 11 geauditeerde besturen hebben nog onvoldoende bepaald over welke informatie zij willen beschikken om de dienstverlening m.b.t. deze kernprocessen te kunnen opvolgen. Indien er enige rapportering is, dan kadert deze vaker in een ruimer geheel (bv. een organisatiebreed jaarverslag). |

Aanbevelingen en inspiratie om aan de slag te gaan



Er werden 6 aanbevelingen geformuleerd m.b.t. het identificeren van monitoringsbehoeften van de kernprocessen en de rapportering daaromtrent.

Waarover gaat het?

In meerdere besturen is weinig tot beperkte aandacht aanwezig voor het monitoren van de kernprocessen van reispassen en rijbewijzen. Door gebrek aan informatie (bv. aantal aanvragen, evoluties en trends) heeft de organisatie onvoldoende inzicht om de dienstverlening desgevallend bij te sturen. Hierdoor kunnen opportuniteiten voor optimalisatie gemist worden, maar komen eventuele knelpunten ook onvoldoende op de radar.

Hoe aan te pakken?

- Inventariseer de bestaande monitoringsbehoeften voor de betrokken dienstverlening.
- Ga op basis van deze inventaris in overleg met relevante betrokkenen/diensten:
 - Welke bijkomende monitoringsbehoeften zijn er?
 - Welke monitoringsbehoeften zijn niet langer nodig en kunnen dus geschrapt worden?
- Valideer de resultaten uit hogervermeld overleg.
- Werk een voorstel uit voor nieuwe of bij te sturen monitoringsinitiatieven.
 - Concretiseer kerncijfers en/of streefcijfers.
 - Bepaal volgens welke frequentie deze monitoring wordt opgezet.
 - Leg de wijze vast waarop en aan wie hierover periodiek binnen de organisatie gerapporteerd wordt.
- Evalueer deze aanpak volgens een vastgelegde periodiciteit i.f.v. mogelijke bijsturing.

Informatiebeheer en –beveiliging

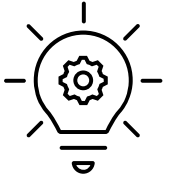
Sterke punten

Richtlijnen informatiebeheer	<ul style="list-style-type: none">▪ Het is voor de medewerkers van de betrokken diensten duidelijk waar zij relevante informatie m.b.t. de kernprocessen reispassen en rijbewijzen kunnen terugvinden. Dit geldt zowel voor fysieke als voor digitale informatie.
Fysieke toegangen en beveiliging	<ul style="list-style-type: none">▪ De diensten hanteren diverse richtlijnen en aanpakken om informatie en documenten die het procesverloop volgen, gestructureerd en in regel voldoende degelijk te beheren en op de dienst te bewaren (bv. mappensysteem).▪ 7 besturen hebben een uitgewerkt sleutelplan en een toegewezen verantwoordelijke om de fysieke beveiliging te beheren.
Digitale toegangen en beveiliging	<ul style="list-style-type: none">▪ Op 2 besturen na zijn er richtlijnen en afspraken die er voor zorgen dat de rechten en toegangen tot de applicaties, afgestemd zijn op het takenpakket en de functie van de betrokken medewerkers.▪ Bij 9 van de 11 besturen zijn de digitale toegangen tot de federale applicaties in grote mate logisch en correct toegekend.

Verbeterpunten

Richtlijnen informatiebeheer	<ul style="list-style-type: none">▪ Hoewel alle lokale besturen over een bevolkingstoepassing beschikken waarin de diverse contacten met de betrokken burger kunnen bijgehouden worden, wordt deze toepassing als mogelijke bron en kanaal voor kennisdeling te beperkt gebruikt.
Fysieke toegangen en beveiliging	<ul style="list-style-type: none">▪ Bij 5 van de 11 besturen is de fysieke beveiliging van het gebouw (en bijhorende lokalen) onvoldoende (te ruime toegangen, niet-gecodeerde sleutels, onvoldoende of niet consequent afsluiten van kasten, archief enz.). Dit houdt grote risico's in op vlak van informatieveiligheid.

Aanbevelingen en inspiratie om aan de slag te gaan



Er werden 6 aanbevelingen geformuleerd om de digitale en/of fysieke informatiebeveiliging aan te pakken.

Waarover gaat het?

De fysieke toegangen en beveiliging bleken bij meerdere besturen een belangrijk aandachtspunt. Veelal ontbreekt een degelijk sleutelbeheer, is er slechts een beperkt besef van mogelijke informatieveiligheidsrisico's aanwezig (bv. niet consequent afsluiten van kasten). Dit vergroot de kans dat onbevoegden toegang hebben tot lokalen en gevoelige informatie, documenten of dossiers verloren geraken of kunnen meegenomen worden. Wat de digitale toegangen en rechten betreft, is nog optimalisatie mogelijk m.b.t. het beheer van personeelsleden die de organisatie verlaten of intern wijzigen van dienst/afdeling.

Hoe aan te pakken?

- Maak een inventaris op van de in omloop zijnde sleutels en maak hierbij een overzicht van welke personeelsleden toegang hebben of moeten hebben tot welke ruimte.
- Stel een procedure op voor het beheer van sleutels/badges van personeelsleden in geval van tijdelijke of langdurige afwezigheid.
- Zorg voor een duidelijke procedure voor de te nemen maatregelen bij verlies van een sleutel/badge.
- Zorg er voor dat personeelsleden die intern van dienst/afdeling wijzigen, over de correcte en actuele rechten en toegangen beschikken die bij hun nieuwe functie horen.
- Zorg er voor dat alle toegangen en rechten worden afgesloten, zodra een personeelslid de organisatie verlaat.

Kennisborging

Sterke punten

Opzet & organisatie

- De geauditeerden hebben hun kennisborging doorgaans voldoende degelijk georganiseerd. Er werd vastgesteld dat:
 - er voldoende kennis (inhoudelijk + applicaties) aanwezig is om de continuïteit van de dienstverlening te waarborgen;
 - meerdere besturen over infofiches, procedures en richtlijnen beschikken om de medewerkers te ondersteunen;
 - medewerkers de kans krijgen om relevante opleidingen te volgen;
 - het diensthoofd of een senior medewerker aanspreekbaar is binnen de dienst burgerzaken;
 - wanneer nodig en ingeval van vragen, ook beroep wordt gedaan op de FOD's of een ander lokaal bestuur.
- Alle lokale besturen maken gebruik van specifieke online informatiebronnen/bibliotheken om nieuwe ontwikkelingen en kennis over de kernprocessen te verzamelen.
- Er vindt bij alle lokale besturen frequent overleg (informeel en/of formeel) plaats over (aspecten van) de kernprocessen.

Leren uit inspecties

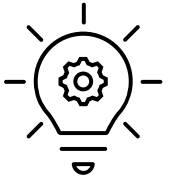
- In nagenoeg alle geauditeerde besturen worden binnen de dienst burgerzaken structurele aandachtspunten uit de **inspectieverslagen van de FOD Mobiliteit** opgevolgd en intern gedeeld.

Verbeterpunten

Opzet & organisatie

- Binnen de zelf uitgewerkte procedures en richtlijnen is er een te beperkte aandacht voor bepaalde risicofactoren binnen de kernprocessen. Verder worden procedures niet altijd up-to-date gehouden, waardoor ze een deel van hun waarde verliezen.

Aanbevelingen en inspiratie om aan de slag te gaan



Er werd 1 aanbeveling geformuleerd om het documentbeheer te versterken en binnen de dienst goed te ontsluiten.

Waarover gaat het?

Het documentbeheer moet er voor zorgen dat medewerkers goed op de hoogte zijn van de geldende procedures en instructies, teneinde de afhandeling van reispassen en rijbewijzen tot een goed einde te brengen. Medewerkers moeten daarbij toegang hebben tot de actuele en correcte informatie (bv. mappen binnen de netwerkstructuur, gedeelde digitale ruimtes). Het onder de aandacht brengen van o.a. nieuwe informatie, afspraken en instructies kan via diverse initiatieven zoals teamoverleg, mails.

Hoe aan te pakken?

- Inventariseer de relevante informatie en documentatie m.b.t. de kernprocessen.
- Breng informatie en documentatie volgens een logische ordening en in lijn met de organisatiebrede afspraken, idealiter samen op een voor de medewerkers toegankelijke plaats (digitaal en/of fysiek). Denk hierbij na over een gemeenschappelijke mappenstructuur en/of andere indelingscriteria.
- Bepaal op welke wijze en passend binnen de context van de organisatie, nieuwe richtlijnen en instructies het best aan de medewerkers kunnen gecommuniceerd worden (bv. interne memo of dienstmails, teamoverleg enz.).
- Maak afspraken om informatie up-to-date te houden. Ga periodiek na of de beschikbare documentatie en informatie nog correct en actueel is. Archiveer en vernietig volgens de principes van het archiefbeheersplan of andere interne richtlijnen.

Deontologie

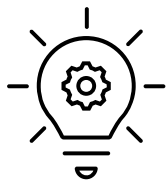
Sterke punten

- | | |
|---------------------------------------|---|
| Deontologische codes en afsprakennota | <ul style="list-style-type: none">▪ Alle besturen beschikken over een deontologische code voor het personeel en mandatarissen.▪ Het merendeel van de besturen beschikt over een afsprakennota, die de samenwerking tussen de administratie en het politieke niveau vastlegt.▪ Enkele besturen beschikken over een specifiek agressieprotocol. |
| Activering en sensibilisering | <ul style="list-style-type: none">▪ Bij een meerderheid van de besturen is er voldoende deontologisch bewustzijn aanwezig bij de medewerkers op de dienst burgerzaken. |

Verbeterpunten

- | | |
|---------------------------------------|--|
| Deontologische codes en afsprakennota | <ul style="list-style-type: none">▪ De deontologische codes zijn soms verouderd en veelal onvoldoende concreet vertaald naar de context van de dienst, waardoor medewerkers toch nog onvoldoende handvaten hebben hoe ze met bepaalde vragen/situaties moeten omgaan.▪ Niettegenstaande de decretale verplichting dat een afsprakennota moet worden afgesloten tussen het managementteam en het politieke niveau, gebeurde dit bij 4 van de 11 geauditeerde besturen niet na de vernieuwing van de raden. Deze besturen kunnen dus niet terugvallen op een formeel afsprakenkader dat vastlegt hoe beide niveaus samenwerken i.f.v. een kwalitatieve dienstverlening. Dit kan bijvoorbeeld relevant zijn als medewerkers door mandatarissen onder druk zouden gezet worden om een procedure te bespoedigen, wat bij een aantal besturen ook werd vastgesteld. |
| Activering en sensibilisering | <ul style="list-style-type: none">▪ Op vlak van deontologie ontbreken vaak de nodige sensibiliserende acties (bv. dilemmatrainingen) om de deontologische handvaten onder de aandacht te houden binnen de organisatie. |

Aanbevelingen en inspiratie om aan de slag te gaan



Er werden 9 aanbevelingen geformuleerd om de deontologische code te concretiseren naar de context van de dienst en sensibiliserende acties op te zetten rond deontologisch bewustzijn.

Waarover gaat het?

Lokale besturen beschikken in de meeste gevallen over de formele instrumenten (bv. deontologische code, afsprakennota enz.) om hun medewerkers te ondersteunen in deontologisch gevoelige situaties. Echter, bij een groot deel van de lokale besturen vertalen deze instrumenten zich te weinig in de dagelijkse praktijk en zijn de richtlijnen vaak onvoldoende concreet vertaald naar de context van de betrokken dienst. Behalve bij indiensttreding, zetten slechts weinig lokale besturen periodieke sensibiliseringsactiviteiten op om deontologie in de organisatie actief onder de aandacht te brengen en te houden. Een gebrek aan deontologische handvaten kan meerdere risico's met zich meebrengen, waaronder ongelijke behandeling van burgers, normvervaging enz.

Hoe aan te pakken?

- Geef medewerkers en mandatarissen heldere deontologische gedragsrichtlijnen en waarden mee en documenteer deze.
- Evalueer op dienstniveau welke principes uit de deontologische code concreet naar de context van de dienst en de activiteiten kunnen vertaald worden.
- Breng de principes en afspraken rond integer handelen op regelmatige tijdstippen onder de aandacht (bv. tijdens teamoverleg, n.a.v. actualiteit, op feedbackgesprekken, tijdens een personeelsdag enz.)
- Ondersteun leidinggevenden in het uiten van voorbeeldgedrag
- Wees duidelijk over de gevolgen bij ongewenst gedrag en treedt hier ook tegen op.

Beoordeling aanpak van organisatiebeheersing

Sterke punten

Aanpak van organisatiebeheersing

- 9 van de 11 lokale besturen beschikken over een goedgekeurd kader voor organisatiebeheersing. Bij 2 besturen was een nieuw kader in ontwikkeling.
- 7 van de 11 lokale besturen beschikken minstens over een gestructureerde aanpak voor hun organisatiebeheersing. Bij 3 van die 7 is een gedefinieerde aanpak aanwezig.
- De jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing gebeurt door 6 van de 11 lokale besturen tijdig (vóór 30 juni) en is in 5 van deze besturen ook voldoende kwalitatief: de rapportering geeft onder meer inzicht in de status van de verbeteracties, een terugblik op de genomen en een vooruitblik op nog op te nemen initiatieven.

Verbeterpunten

Aanpak van organisatiebeheersing

- Bij meerdere besturen (5) bevat het kader niet alle elementen (gekozen model, wijze van rapportering, periodiciteit zelfevaluatie), die vereist zijn voor een adequaat kader. Ook is een systematische evaluatie van het kader zelf vaak onvoldoende expliciet opgenomen in het kader voor organisatiebeheersing.
- Net iets meer dan de helft (6) van de besturen heeft onvoldoende zicht op de belangrijkste risico's, doordat een degelijke (zelf)evaluatie ontbreekt of sterk verouderd is. Hiernaast ontbreken veelal ook bijkomende initiatieven om risico's te identificeren en te prioriteren. Niettemin hebben 5 besturen o.a. via een degelijke zelfevaluatie en input uit andere acties (bv. interne audit, evaluatie over een bepaald thema door een externe organisatie), voldoende zicht op de belangrijkste risico's die het realiseren van de doelstellingen van de organisatie zouden kunnen belemmeren.
- Het beperkte zicht op risico's weerspiegelt zich ook in de beperkte gestructureerde opvolging van de verbeteracties.
- Er is nog duidelijke groeimarge om de rapportering kwalitatief te versterken bij 6 van de 11 besturen. Veelal beperkt de rapportering zich tot een opsomming van enkele acties, maar is het niet altijd duidelijk welke risico's hiermee gemilderd of afgedekt werden.

III. Goede praktijken

Audit Vlaanderen
Bouwen aan vertrouwen

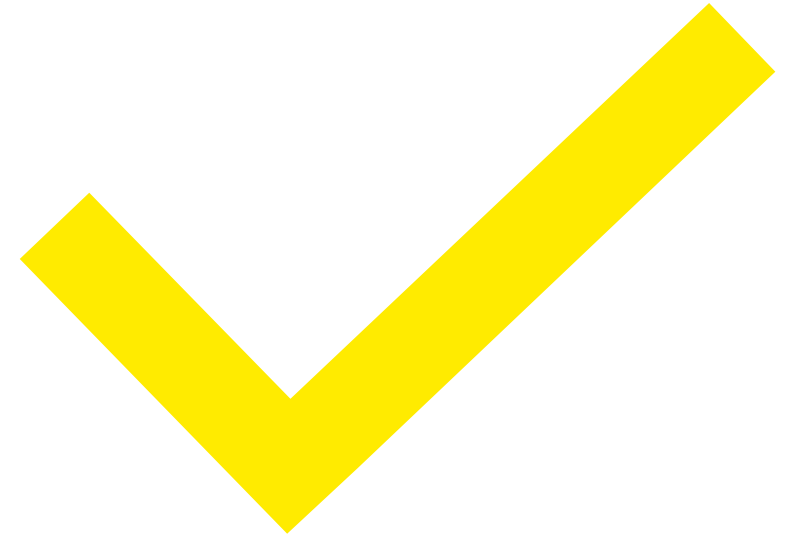
AUDIT
VLAANDEREN

Goede praktijken

Tijdens de uitvoering van auditopdrachten houdt Audit Vlaanderen de ogen open voor besturen die een degelijke aanpak hebben ontwikkeld voor een bepaalde taak of (deel)proces. Deze [goede praktijken](#) worden via de website van Audit Vlaanderen gedeeld met alle geïnteresseerden.

Tijdens de uitvoering van de thema-audit Reispassen en rijbewijzen werden ook een aantal goede praktijken gedetecteerd.

Volgende slide geeft de onderwerpen weer van deze goede praktijken. De volledig uitgewerkte goede praktijken en bijhorende documenten kan u op de website van Audit Vlaanderen consulteren.



Monitoring

De organisatie monitort de dienstverlening van de dienst burgerzaken en het sneloket. Hiertoe worden onder meer statistieken uit de klantgeleidingsoftware gebruikt. Deze managementinformatie laat toe de dienstverlening verder te optimaliseren.

[Lees deze goede praktijk.](#)

Functiescheiding

Enkele lokale besturen hebben functiescheiding (in grote mate) ingebouwd in de kernprocessen. Hierdoor vermijden deze organisaties dat medewerkers een monopoliepositie verwerven bij het doorlopen van alle processtappen.

[Lees deze goede praktijk.](#)

Maximaal digitaal beheren van verval tot recht op sturen

De organisatie gebruikt de bevolkingstoepassing om de informatie van het verval van recht op sturen via de bevolkingstoepassing te documenteren, zodat deze informatie makkelijk toegankelijk is voor de medewerkers binnen de dienst burgerzaken.

[Lees deze goede praktijk.](#)

Sjabloonstickers i.f.v. afgifte

De organisatie maakt gebruik van sjabloonstickers opdat medewerkers van de stadswinkel geïnformeerd worden over eventuele bijkomende vereiste documenten en handelingen die zij moeten stellen voor de afgifte van een reispas of rijbewijs.

[Lees deze goede praktijk.](#)

A close-up photograph of two hands shaking in a firm grip. The hand on the left is wearing a dark blue suit sleeve, and the hand on the right is wearing a white shirt sleeve. The background is a blurred green, suggesting an outdoor setting with foliage. A semi-transparent dark grey horizontal bar is overlaid across the middle of the image, containing the text.

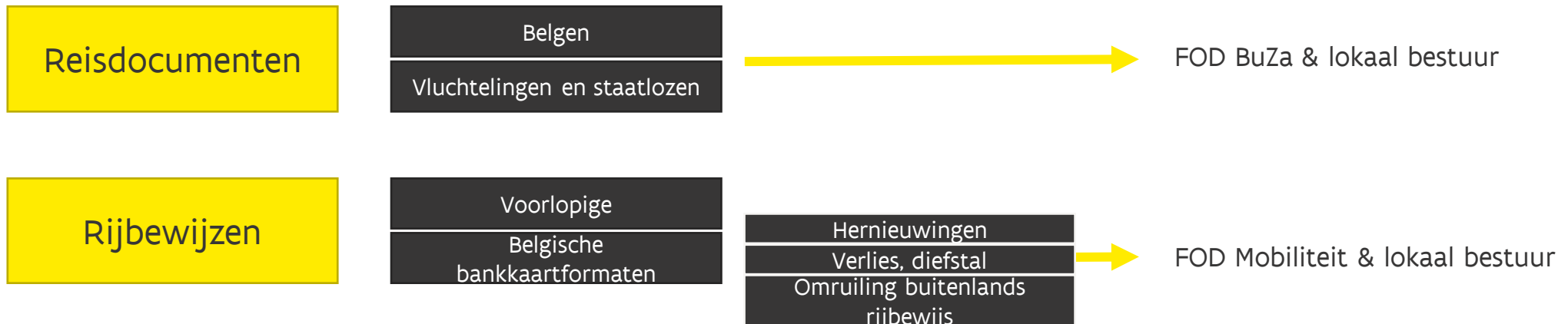
IV. Interbestuurlijke dimensie

Medebewindstaken: verschillende actoren

Naast de taken die de Vlaamse lokale besturen in volle autonomie uitvoeren, voeren zij ook een aantal taken uit in opdracht van de Vlaamse en federale overheid. Deze laatste categorie taken zijn 'medebewindstaken'.

Het verdelen van reispassen en rijbewijzen zijn taken van het lokale bestuur in opdracht van de federale overheid:

- Inzake de verdeling van **reispassen** is de **Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken** (FOD BuZa) de opdrachtgever
 - Belgen die zijn ingeschreven bij een Belgische gemeente, vragen hun reispas aan bij de gemeente.
 - Belgen die in het buitenland verblijven, volgen een procedure via de Belgische ambassade of het Belgisch consulaat (buiten scope voor deze thema-audit).
- Inzake **rijbewijzen** is de **Federale Overheidsdienst Mobiliteit** (FOD Mobiliteit) de opdrachtgever.



Medebewindstaken: enkele bevindingen

Aangezien het verdelen van paspoorten en rijbewijzen taken zijn die het lokale bestuur uitvoert in opdracht van de federale overheid, heeft deze thema-audit een interbestuurlijke dimensie. De thema-audit Reispassen en rijbewijzen levert een aantal bevindingen op, die het niveau van de individuele lokale besturen overstijgen. Hierbij werden zowel enkele sterke punten als mogelijkheden voor optimalisatie vastgesteld, die inspiratie kunnen bieden voor de Federale Interne Audit (FIA) en de betrokken federale overheidsdiensten.

Sterke punten

- | | |
|--------------------------|--|
| Sterke punten | <ul style="list-style-type: none">▪ Verschillende gesprekspartners beklemtoonden meermaals de bereikbaarheid van de federale overheidsdiensten bij vragen en/of problemen als positief punt, evenals de werkwijze van en omgang met de inspecties vanuit de FOD Mobiliteit.▪ Het automatische signaal in de Mercurius-applicatie dat een rijbewijs de deadline van 3 maanden bereikt, wordt als een meerwaarde ervaren.▪ Het live-enrollment project van de FOD Buitenlandse Zaken, waarmee lokale besturen 'live' op het moment van de aanvraag van een reispas een pasfoto kunnen maken aan het loket, wordt gezien als een belangrijke stap in het beperken van het risico op identiteitsfraude. |
| Mogelijke optimalisaties | <ul style="list-style-type: none">▪ Het integreren van multifactorauthenticatie in de toepassingen voor de aanvraag van reispassen (Belpas) en de aanvraag van rijbewijzen (Mercurius), zou een aanzienlijke ondersteuning bieden in het beheersen van het risico op identiteitsfraude. Momenteel is er geen mogelijkheid om de identiteit van de aanvrager te registreren aan de hand van de eID en bijhorende pincode.▪ Door de mogelijkheid tot differentiatie in de toegangsrechten van applicaties in te bouwen, kunnen gemaakte afspraken inzake rollen en verantwoordelijkheden (bij de lokale besturen) ook systeemtechnisch worden afgedwongen door medewerkers enkel schrijfrechten te geven tot bepaalde onderdelen van de toepassing (bv. aanvraag vs afgifte). |

Voorstellen voor optimalisaties

Rapporterings- en signalisatie-mogelijkheden in (bepaalde) federale applicaties

- De rapporteringsmogelijkheden via de federale applicaties zijn voor verbetering vatbaar, maar zijn ook niet altijd gekend door de medewerkers bij de lokale besturen. Waar Belpas wel meer mogelijkheden biedt, laat Mercurius niet toe een overzicht samen te stellen van bv. het aantal aanvragen (per type) op dagelijkse of jaarlijkse basis. Dergelijke informatie is wel nuttig en nodig voor o.a. de reconciliatie van de kastransacties. Hierdoor houdt een overgrote meerderheid van de geauditeerde besturen deze data bij in een afzonderlijk intern rekenblad, wat een extra inspanning vergt en een bijkomend risico op fouten genereert (bv. door manuele overdracht van gegevens). Teneinde de lokale besturen meer mogelijkheden tot monitoring te bieden, is een uitbreiding van de rapporteringsmogelijkheden (bv. exportmogelijkheden, API-verbindingen) vanuit de federale toepassingen wenselijk.
- De federale applicatie Mercurius geeft na 3 maanden een signaal aan het bestuur als een rijbewijs nog niet is afgehaald/uitgereikt. Dit is niet het geval in de Belpas-applicatie. Voor beide applicaties kan het een meerwaarde zijn als de systemen een signaal geven (bv. 3 weken vooraf) dat een reispas of rijbewijs bijna 3 maanden oud is en nog in het systeem geregistreerd is als “aanwezig”, zodat het lokaal bestuur tijdig de nodige stappen kan ondernemen i.f.v. aanmaning of contacteren van de betrokken burger.

Mogelijkheid tot automatische verwittiging burgers bij levering rijbewijs

- De federale applicatie Belpas beschikt over de mogelijkheid om de burger via een geautomatiseerd bericht te verwittigen, wanneer de reispas beschikbaar is voor afhaling bij het lokaal bestuur. Dit is klantvriendelijk en bevorderlijk voor een efficiënte werking. Deze automatische verwittigingsfunctionaliteit is niet ingebouwd in de federale applicatie Mercurius. Bijgevolg dienen de lokale besturen de burger via een andere weg te verwittigen wanneer het rijbewijs beschikbaar is voor afhaling. Deze zelfde notatie kan de lokale besturen bovendien ondersteunen bij het beheer van nog niet-uitgereikte reispassen en rijbewijzen, die na 3 maanden moeten vernietigd worden.

Online aanvragen rijbewijzen

- De recent ingevoerde mogelijkheid om online een rijbewijs aan te vragen, vereist geen voorafgaande betaling. Deze werkwijze verlegt het debiteurenrisico naar het lokaal bestuur. De richtlijnen van de FOD Mobiliteit voor de controle op de pasfoto bij de afhaling van een online aangevraagd rijbewijs, waren op het moment van het afsluiten van de thema-audit nog onvoldoende duidelijk. Het gebrek aan duidelijke richtlijnen vergroot het risico op identiteitsfraude (in vergelijking met een reguliere aanvraag).

v. Bijlagen

 Vlaamse
overheid

AUDIT
VLAANDEREN

 Vlaamse
overheid

Selectie besturen en aanpak

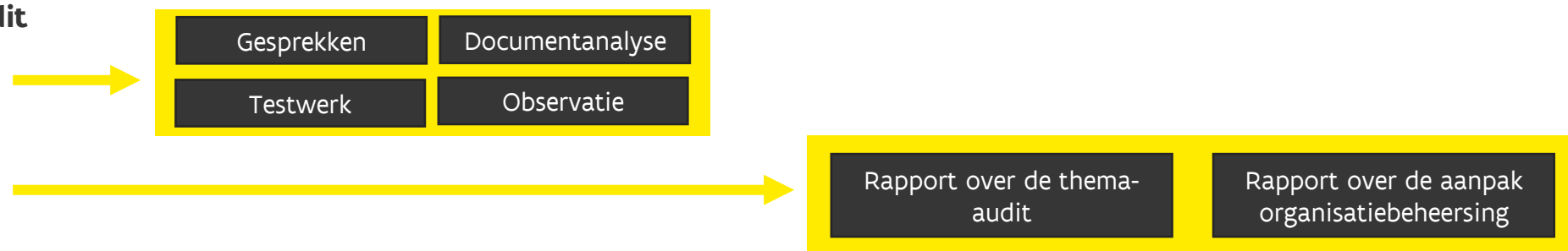
Audit Vlaanderen houdt bij de selectie van lokale besturen steeds rekening met volgende criteria:

- de tijd sinds de laatste audit bij het lokaal bestuur uitgevoerd door Audit Vlaanderen;
- een spreiding op basis van het inwonersaantal;
- een geografische spreiding.

Deze thema-audit werd uitgevoerd bij **11** geselecteerde lokale besturen: Alken, Boom, De Pinte, Herk-de-Stad, Kapellen, Kortrijk, Linkebeek, Lochristi, Nazareth, Waregem en Zonnebeke.

Aanpak en fases van de audit

- Voorbereiding
- Terreinwerk
- Afsluitend gesprek
- Ontwerprapporten
- Definitieve rapporten
- Actieve openbaarheid (na 3 maanden)



Legende maturiteitsniveaus

0

Onbestaand

Algemeen: 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.

OB: Een adequaat kader ontbreekt en de organisatie rapporteert niet systematisch over organisatiebeheersing aan de raden. Ook door analyse onderbouwde verbeteracties zijn niet aanwezig.

1

Ad-hocbasis

Algemeen: Er zijn beheersmaatregelen uitgewerkt op ad-hocbasis. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (organisatiebeheersing) groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen.

OB: De organisatie neemt diverse initiatieven op vlak van de aanpak van organisatiebeheersing maar deze zijn nog onvoldoende adequaat (gekaderd, consistente toepassing, kwaliteitsvol).

2

Gestructureerde aanzet

Algemeen: Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn dus in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan').

OB: De organisatie hanteert een (beperkt) kader en past dit in belangrijke mate toe. De rapportering over organisatiebeheersing is consistent en degelijk.

3

Gedefinieerd

Algemeen: Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').

OB: De organisatie hanteert een adequaat kader dat overwegend goed wordt toegepast. De rapportering over organisatiebeheersing is al vele jaren degelijk. Het verbeteractieplan is onderbouwd door een actuele en adequate analyse. De aanpak van organisatiebeheersing wordt tussentijds bijgestuurd.

4

Beheerst systeem

Algemeen: De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een actief adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.

OB: De organisatie hanteert een adequaat kader, past dit consequent toe en rapporteerde de afgelopen drie jaar op degelijke wijze over organisatiebeheersing aan de raden. Het verbeteractieplan is onderbouwd door een actuele en degelijke analyse. De aanpak van organisatiebeheersing wordt systematisch geëvalueerd en bijgestuurd.

Wat wordt verwacht? kernprocessen

Aanvraag, levering en afgifte



De organisatie heeft de kernprocessen inzake reispassen en rijbewijzen dusdanig georganiseerd dat de drie fases (aanvraag, levering en afgifte) correct, volledig, veilig en efficiënt verlopen. Aanvullend zijn de nodige afspraken op vlak van rollen en verantwoordelijkheden aanwezig. Zo waakt de organisatie er over dat:

- de aanvragen via de gekijkte kanalen verlopen en de verwerking ervan pas wordt opgestart na toetsing aan de voorwaarden en de betaling van de reispas;
- de administratieve verwerking van de aanvragen tijdig, zorgvuldig en onderbouwd gebeurt, conform de wettelijke vereisten;
- de levering van de aangemaakte reispassen veilig verloopt, met de nodige maatregelen om de volledigheid en correctheid van de levering na te gaan;
- de reispassen op een correcte manier worden overhandigd aan de aanvrager of de gevolmachtigde

Archivering en vernietiging



Het lokaal bestuur organiseert de archivering en eventuele vernietiging inzake reispassen en rijbewijzen op degelijke wijze.

De aanpak op vlak van archivering steunt op een duidelijk afsprakenkader (bv. archiefbeheersplan) met aandacht voor rollen en verantwoordelijkheden en is conform de geldende regelgeving.

De organisatie waakt erover dat gearchiveerde informatie en aan reispassen en rijbewijzen gekoppelde documenten enkel toegankelijk zijn voor bevoegde personen.

Bij vernietiging van reispassen waakt de organisatie erover dat deze vernietiging terecht gebeurt en dat alle gevoelige informatie onbruikbaar wordt.

Monitoring



De organisatie bepaalt over welke informatie en rapporten ze wil beschikken om de dienstverlening op vlak van reispassen en rijbewijzen te kunnen opvolgen.

De nodige criteria en instrumenten voor het verzamelen van deze managementinformatie zijn aanwezig.

De informatie wordt aan het juiste niveau gerapporteerd en laat de organisatie toe de kwaliteit van de dienstverlening op te volgen.

Op basis van de monitoring worden inefficiënties, anomalieën en problemen opgemerkt, wat in voorkomend geval ook leidt tot bijsturing van de aanpak.

Wat wordt verwacht? ondersteunende processen

Informatiebeheer en -beveiliging



De organisatie houdt relevante informatie inzake de dossiers van reispassen en rijbewijzen correct en gestructureerd bij.

De fysieke toegang tot deze informatie is op elk ogenblik strikt beperkt tot de medewerkers die betrokken zijn bij deze processen.

Hetzelfde geldt voor de digitale toegang tot de informatie, waarbij de rechten en toegangen tot de applicaties logisch zijn toegekend in functie van het takenpakket van de medewerkers.

Kennisborging



De organisatie zorgt ervoor dat de medewerkers betrokken in de processen reispassen en rijbewijzen over de nodige kennis beschikken zodat een correcte en efficiënte dienstverlening gewaarborgd is.

Dit houdt in dat de medewerkers op de hoogte zijn van de geldende regelgeving, de te doorlopen processtappen kennen en efficiënt kunnen omspringen met de beschikbare hard- en software.

De kennisborging is zodanig georganiseerd dat nieuwe ontwikkelingen of wijzigingen tijdig worden gecommuniceerd en gedeeld, en waar nodig, aangevuld via vorming.

De organisatie waakt erover dat waardevolle input vanuit inspectieverslagen leidt tot kennisdeling en eventueel tot een bijsturing van haar aanpak.

Deontologie



De organisatie implementeerde instrumenten om medewerkers van de dienst burgerzaken te ondersteunen in deontologisch gevoelige situaties. Zo is er minstens een deontologische code (zowel voor medewerkers als mandatarissen) ter beschikking.

Waar zinvol, zijn er aanvullende deontologische regels gedefinieerd voor de medewerkers van de dienst burgerzaken. Daarnaast zijn er ook concrete richtlijnen om te bewaken dat aanvragen voor reispassen en rijbewijzen objectief en onafhankelijk worden behandeld.

Het is voor de medewerkers duidelijk welke stappen zij moeten ondernemen wanneer ze geconfronteerd worden met (politieke) druk en/of belangenvermenging. Aanvullend organiseert het lokaal bestuur sensibiliserende acties om het belang van deontologie regelmatig opnieuw onder de aandacht te brengen.

Wat wordt verwacht? Aanpak organisatiebeheersing

Het thema dat Audit Vlaanderen tijdens een thema-audit auditeert, maakt deel uit van de ruimere context van de organisatiebeheersing.

Uit het aanzienlijke aantal audits dat Audit Vlaanderen sinds 2014 uitvoerde bij de lokale besturen, blijkt dat het belangrijk is voor een organisatie om haar ruimere kader van organisatiebeheersing goed op orde te zetten. Op deze manier wordt ook het risicobewustzijn in het algemeen aangescherpt. Medewerkers en mandatarissen raken zo immers vertrouwd met methodieken en inzichten die nodig zijn om te komen tot een sterke organisatie. Een goede organisatiebeheersing is dus in het belang van iedereen.

Concreet beoordeelt Audit Vlaanderen volgende elementen bij de aanpak van organisatiebeheersing:

Degelijk kader voor organisatiebeheersing



- ▶ Goedgekeurd door de raden
- ▶ Periodiek bijsturen
- ▶ Degelijk kader omvat:
 - Model;
 - Aanpak met o.a. periodiciteit waarmee organisatie stilstaat bij eigen werking;
 - Hoe de algemeen directeur jaarlijks rapporteert over organisatiebeheersing.

Zicht op de belangrijkste risico's en aandacht voor risicomanagement



- ▶ Periodieke zelfevaluatie
- ▶ Tussentijds actueel houden van risico's
- ▶ Uitvoeren en opvolgen via verbeteracties

Rapportering



- ▶ Jaarlijkse rapportering aan het management en het politieke niveau
- ▶ Inzicht en transparantie over organisatiebeheersing, aanpak en timing van (afgelopen en geplande) verbeteracties en realisaties

[Nota rapportering organisatiebeheersing](#)



Vlaamse
overheid

Dank aan de 11 lokale besturen voor hun constructieve medewerking tijdens het uitvoeren van deze thema-audit.

Audit Vlaanderen
Havenlaan 88
1000 Brussel

AUDIT
VLAANDEREN