

Beoordeling aanpak organisatiebeheersing en opvolging aanbevelingen Lokaal bestuur Gingelom

Rapport | Auditopdracht 2206 013-OB | 17.11.2022



**Vlaamse
overheid**

**AUDIT
VLAANDEREN**

INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Situering	4
2 Auditdoelstelling	4
3 Samenvatting	5
4 Managementreactie	7
5 Auditaanpak	8
6 Auditbevindingen	9
7 Aanbevelingen aanpak organisatiebeheersing	12

LEESWIJZER VAN AUDITRAPPORTEN



Audit Vlaanderen is een partner voor de lokale besturen.



Een audit is een onafhankelijke, objectieve, systematische evaluatie (van het systeem van organisatiebeheersing), waarover gerapporteerd wordt.



Een audit is een momentopname.

In een auditrapport zijn de positieve en verbeterpunten weergegeven die op het moment dat de audit plaatsvond zijn vastgesteld. Een audit geeft meestal geen informatie over de evolutie van de organisatie.



Een audit is een middel om de organisatie te ondersteunen in het verbeteren van haar werking.

Na een audit gaat de organisatie aan de slag met de aanbevelingen. De rapporteringen over de opvolging van de aanbevelingen geven weer hoe de organisatie met aanbevelingen uit audits aan de slag is gegaan. Om al deze redenen is het dan ook niet opportuun om zomaar auditrapporten als benchmarkgegevens te hanteren. Elke organisatie is immers uniek en permanent in beweging.



Individuele passages mogen niet worden gelezen los van de context uit het rapport.

Bij een audit is de context essentieel. Bij de opvolging van aanbevelingen is bovendien ook de context van het initiële auditrapport belangrijk. Het is niet correct om individuele passages uit een rapport onder de aandacht te brengen, los van de context van het rapport. Dit kan immers zorgen voor verkeerde interpretaties. Een auditrapport dient in zijn volledigheid te worden gelezen.



Persoonsgegevens of veiligheidsinformatie worden, conform de wetgeving, niet vermeld.



Een audit doet geen uitspraken over het functioneren van individuele medewerkers, maar over de werking van de organisatie.

Een audit focust op het systeem van organisatiebeheersing. De verbetering van de werking van de organisatie staat centraal. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit de focus van een reguliere audit.



Een audit doet geen uitspraken over beleidskeuzes.

Het is de verantwoordelijkheid van het politieke niveau om inhoudelijke beleidskeuzes te maken en hierover verantwoording af te leggen. Een audit evalueert de efficiënte, effectieve, kwaliteitsvolle en integere aanpak van de processen die dat beleid tot stand brengen of uitvoeren.



Een audit helpt een organisatie om risico's in kaart te brengen en te beheersen.

De algemeen directeur is verantwoordelijk voor de uitbouw van een degelijke organisatiebeheersing maar eraan werken is een taak van alle medewerkers. Een audit evalueert de beheersing van risico's en benoemt gemiste opportuniteiten of potentiële knelpunten. Organisaties die zich bewust zijn van hun risico's kunnen gerichte stappen ondernemen om deze te beheersen.

1 SITUERING

In het kader van de thema-audit interne monitoring met een financiële impact bij Lokaal bestuur Gingelom beoordeelde Audit Vlaanderen naast de evaluatie van de beheersing van de risico's gelinkt aan het specifieke thema ook enkele elementen van de ruimere organisatiebeheersing. De rapportering van de bevindingen over die elementen vindt u terug in dit voorliggende rapport. Voor de thema-specifieke vaststellingen van de thema-audit verwijzen we u naar het aparte rapport daaromtrent.

2 AUDITDOELSTELLING

Audit Vlaanderen beoordeelt in principe bij elke audit de maturiteit van de aanpak van organisatiebeheersing. Hierbij wordt nagegaan of:

- de raden een degelijk kader goedkeurden;
- Een degelijk kader omvat minimaal (1) een verwijzing naar het gehanteerde model (2) de periodiciteit en werkwijze waarmee de eigen werking evalueert en (3) de wijze waarop de algemeen directeur jaarlijks over organisatiebeheersing zal rapporteren aan de raden;
- het management het goedgekeurde kader integraal toepast;
- de algemeen directeur jaarlijks tijdig een degelijk rapport over organisatiebeheersing voorlegt aan de raden;
- Een dergelijk rapport omvat minimaal (1) een beschrijving van de gekozen aanpak organisatiebeheersing (2) een terugblik op het afgelopen jaar en een algemeen beeld van de stand van zaken en (3) een vooruitblik op de lopende en toekomstige projecten;
- de organisatie een actueel zicht heeft op de belangrijkste risico's die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren, deze op een systematische wijze identificeert en evalueert (bv. door een kwalitatieve zelfevaluatie) en vertaalt naar een helder en goed opgevolgd verbeteractieplan dat erop is gericht om maatregelen te nemen om de vastgestelde risico's te beperken;
- het goedgekeurde kader periodiek op systematische wijze wordt geëvalueerd en bijgestuurd.

Signalen zoals aanbevelingen uit audits worden best geïntegreerd in het actieplan (of de actieplannen) ter verbetering van de organisatiebeheersing. Ook voor de aanpak daarvan is een goede opvolging nodig. De manier waarop het bestuur de acties opvolgt om de aanbevelingen te realiseren, alsook de mate waarin aanbevelingen uit voorgaande audits opgenomen en gerealiseerd zijn, zijn belangrijk onderdelen van de organisatiebeheersing van een lokaal bestuur. Het gaat immers over aanbevelingen omtrent risico's die onvoldoende beheerst zijn.

Omdat Audit Vlaanderen in de laatste vijf jaar enkel aanbevelingen formuleerde waarvan bij een eerdere opvolging door Audit Vlaanderen kon worden bevestigd dat ze gerealiseerd werden, werden in deze audit geen aanbevelingen opgevolgd.

3 SAMENVATTING

3.1 AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

Het normenkader is opgenomen onder rubriek 6.1.1.

Lokaal bestuur Ginkelom werkt al verschillende jaren niet gestructureerd aan haar organisatiebeheersing. Lokaal bestuur Ginkelom heeft in 2015 een charter organisatiebeheersing opgemaakt en een zelfevaluatie uitgevoerd. Dat charter werd destijds door beide raden goedgekeurd ter ondersteuning van de toenmalige inspanningen, maar is ontoereikend als kader voor organisatiebeheersing.

Hoewel decretaal verplicht, ontbreekt een jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing. Doordat de organisatie de laatste jaren niet gestructureerd aan haar organisatiebeheersing werkte, heeft het lokaal bestuur een onvoldoende actueel zicht op haar risico's en worden de risico's ook niet gestructureerd aangepakt.

Globale maturiteit van de aanpak van organisatiebeheersing

onbestaand (0)

Deze inschatting is een weergave van de mate waarin het lokaal bestuur gestructureerd aan organisatiebeheersing werkt. Dit is geen beoordeling van de sterkte van de organisatiebeheersing zelf.

3.2 OPVOLGING VAN EERDER GEFORMULEERDE AANBEVELINGEN

Omdat Audit Vlaanderen in de laatste vijf jaar enkel aanbevelingen formuleerde waarvan bij een eerdere opvolging door Audit Vlaanderen kon worden bevestigd dat ze gerealiseerd werden, werden in deze audit geen aanbevelingen opgevolgd.

De managementreactie die de geauditeerde formuleerde naar aanleiding van de auditbevindingen, vindt u terug in het volgende hoofdstuk.



Mark Vandersmissen,
Administrateur-generaal

Legende – maturiteitsinschatting aanpak organisatiebeheersing (OB)

- | | |
|---|---|
| 0 | Onbestaand
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
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
De organisatie hanteert een (beperkt) kader en past dit in belangrijke mate toe. De rapportering over organisatiebeheersing is consistent en degelijk. |
| 3 | Gedefinieerd
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
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. |

4 MANAGEMENTREACTIE

In 2015 startte de gemeente Gingelom, onder externe begeleiding, met het vastleggen van een kader voor organisatiebeheersing. Risico's en te nemen beheersmaatregelen en acties werden in kaart gebracht met werkgroepen per dienst. Ondanks dat dit een goede start kende en er aan heel wat risico's gewerkt werd, viel de actieve opvolging al snel stil ten gevolge van de dagdagelijkse taken van alle betrokkenen. Dit verviel zo naar een eenmalige jaarlijkse update van het organisatiebeheersrapport in functie van de verplichte jaarlijkse rapportering.

In 2019 werd een poging gedaan om een frisse start te maken met organisatiebeheersing, dit door een regionale samenwerking onder begeleiding van de VVSG, via haar Traject naar Uitmuntendheid. Dit werd kort na de opstartvergadering en de eerste werktafels met de verschillende besturen stopgezet door de VVSG. Binnen deze tijdspanne konden er geen resultaten geboekt worden en het was haast onmogelijk om dit traject zonder begeleiding verder te zetten.

Ten gevolge van de COVID19-pandemie en personeelstekorten op verschillende diensten werd de focus nog sterker gelegd op het instandhouden van de dienstverlening en de dagdagelijkse werking. Daardoor verdween de gestructureerde aanpak van organisatiebeheersing helemaal naar de achtergrond en werden er andere prioriteiten gesteld.

Doordat het lokaal bestuur Gingelom een kleine organisatie is, is er echter bij een aantal leidinggevenden wel nog een goed zicht aanwezig op de verschillende processen en daarbij horende risico's. Daardoor kan ook de stelling van de audit, dat de organisatie een onvoldoende actueel zicht heeft op de risico's en deze de laatste jaren niet gestructureerd heeft aangepakt, deels genuanceerd worden. Het klopt dat er geen gedocumenteerd actueel zicht en structurele aanpak is, maar door de aanwezige parate kennis is het toch mogelijk om indien nodig bepaalde maatregelen te nemen.

Het lokaal bestuur Gingelom is zeker bereid om verder gestructureerd aan organisatiebeheersing te werken, maar door gebrek aan personeel dienen er echter keuzes gemaakt te worden en prioriteiten gesteld. Ook hier is enerzijds de gedragenheid op alle niveaus van belang, maar ook de mankracht en tijdsbesteding. Het lokaal bestuur is te klein om deze aanpak zelf te realiseren zonder externe begeleiding. Eens de aanpak en het kader er is, moet er bovendien ook tijd vrijgemaakt kunnen worden voor een actieve opvolging. Het traject uit het verleden bevestigt hier helaas dat wanneer dat niet aanwezig is, het snel een maat voor niets wordt.

Misschien bestaat de mogelijkheid dat ABB het belang van organisatiebeheersing op hoger niveau aankaart en dat er daardoor middelen/personeel op Vlaams of provinciaal niveau kunnen worden vrijgemaakt die de lokale besturen op het terrein ondersteunen hierin? Het voorzien van leidraden voor organisatiebeheersing is één zaak en kan helpen tot het vaststellen van de aanpak. Maar als er geen mankracht is om met deze aanpak aan de slag te gaan, blijft het effect nog steeds uit. Gingelom is ongetwijfeld niet het enige bestuur dat deze problemen ondervindt.

5 AUDITAANPAK

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

Audit Vlaanderen verrichtte volgende werkzaamheden:

- Op 22.02.2022 vond de openingsmeeting plaats waarbij deze auditopdracht werd toegelicht.
- In de periode maart '22 – juni '22 voerde het auditteam de auditwerkzaamheden uit.
- Een terugkoppeling over de belangrijkste auditbevindingen en conclusies vond plaats op 26.07.2022.
- Het ontwerprapport werd op 24.08.2022 bezorgd aan de organisatie en met hen besproken op 25.10.2022.
- De managementreactie werd verkregen op 10.11.2022 en toegevoegd aan dit rapport.

Het auditteam dat deze audit uitvoerde:

- Kirsten Baeyens, auditor Audit Vlaanderen
- Femke Janssens, auditor, Deloitte
- Elke Steen, Senior auditor, Audit Vlaanderen

Supervisie over de opdracht werd waargenomen door:

- Gunter Schryvers, manager-auditor Audit Vlaanderen

Het rapport wordt verstuurd naar:

De bestemmingen bij Lokaal bestuur Gingelom

- Kim Peters Algemeen Directeur
- Patrick Lismont Burgemeester en Voorzitter gemeenteraad en raad voor maatschappelijk welzijn

De leden van het [auditcomité van de lokale besturen](#)

De voorzitter van de raden wordt gevraagd om het rapport aan de andere raadsleden te bezorgen.

In het kader van actieve openbaarheid van bestuur plaatst Audit Vlaanderen het auditrapport op haar website, drie maanden nadat het lokaal bestuur het auditrapport definitief ontving.

6 AUDITBEVINDINGEN

6.1 EVALUATIE AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

6.1.1 Voorwaarden voor een beheerst systeem

Een goede organisatiebeheersing draagt bij tot een sterk, doelgericht en nabij bestuur dat het vertrouwen van de burgers krijgt.

Om te verzekeren dat lokale besturen een aantal minimale randvoorwaarden implementeren om gestructureerd aan organisatiebeheersing te kunnen werken, legt het Decreet Lokaal Bestuur in de artikels 217 t.e.m. 220 sinds 2014 enkele verplichtingen vast omtrent organisatiebeheersing:

- de algemeen directeur legt in een kader het organisatiebeheersingssysteem vast (na overleg met het managementteam).
- beide raden moeten het kader voor het organisatiebeheersingssysteem goedkeuren.
- de algemeen directeur moet jaarlijks – uiterlijk voor 30 juni – rapporteren over de organisatiebeheersing aan het college, het vast bureau en beide raden.

Gestructureerd werken aan organisatiebeheersing op niveau van de hele organisatie vormt een belangrijke basis voor de aanpak van organisatiebeheersing. Het helpt de organisatie om:

- de **risico's** die het bereiken van de organisatiedoelstellingen kunnen belemmeren te identificeren en te evalueren;
- **beheersmaatregelen** te treffen om deze risico's te beperken;
- transparant te rapporteren over de actuele organisatiebeheersing en de evoluties daaromtrent.

Praktijkervaringen en afstemming tussen diverse partners (bv. VVSG, Audit Vlaanderen) legden ondertussen de basis voor een [meer concrete uitwerking van de decretale bepalingen](#). Om de maturiteit van de aanpak van organisatiebeheersing te beoordelen, gaat Audit Vlaanderen daarom na of:

- de **raden een degelijk kader goedkeurden**. Een degelijk kader omvat minimaal (1) een verwijzing naar het gehanteerde model (2) de periodiciteit en werkwijze waarmee de eigen werking evalueert en (3) de wijze waarop de algemeen directeur jaarlijks over organisatiebeheersing zal rapporteren aan de raden;
- het goedgekeurde **kader ook integraal toegepast** wordt;
- de algemeen directeur **jaarlijks tijdig een degelijk rapport** over organisatiebeheersing voorlegt aan de raden. Een dergelijk rapport omvat minimaal (1) een beschrijving van de gekozen aanpak organisatiebeheersing (2) een terugblik op het afgelopen jaar en een algemeen beeld van de stand van zaken en (3) een vooruitblik op de lopende en toekomstige projecten. [Deze nota](#) bevat inspiratie voor een degelijke rapportering;
- de organisatie een actueel zicht heeft op **risico's** die het bereiken van de doelstellingen kunnen belemmeren, deze op een systematische wijze **identificeert en evalueert** (bv. door een kwalitatieve zelfevaluatie) en vertaalt naar een **helder verbeteractieplan** dat erop is gericht om maatregelen te nemen om de vastgestelde risico's te beperken;
- het **goedgekeurde kader periodiek op systematische wijze wordt geëvalueerd** en bijgestuurd (bv. om rekening te houden met evoluties en in functie van de werklast voor en maturiteit van de organisatie).

6.1.2 Beoordeling en aanbevelingen

In samenwerking met een externe partner werkte het lokaal bestuur Gingelom in 2015 een charter uit dat de basis vormde voor de uitvoering van een zelfevaluatie in datzelfde jaar. Het charter omvat het model dat de organisatie hanteert om haar eigen werking te evalueren (de Leidraad Organisatiebeheersing). Echter werden niet alle thema's van deze leidraad expliciet opgenomen in de zelfevaluatie (bv. het thema monitoring lijkt te ontbreken). Hoewel het charter spreekt van een cyclisch proces, werd er geen periodiciteit bepaald om de eigen werking te analyseren (bv. om de zes jaar een zelfevaluatie uitvoeren). Daarenboven werd niet vastgelegd op welke wijze de algemeen directeur jaarlijks gaat rapporteren aan de raden.

De uitvoering van het charter organisatiebeheersing werd verdergezet in 2015 door het in kaart brengen van de risico's en het vastleggen van beheersmaatregelen met daaraan verantwoordelijken gekoppeld. Sindsdien vond er geen actualisatie van de risico's en/of beheersmaatregelen plaats.

De afgelopen jaren werd er niet gerapporteerd aan de raden, hetgeen wel een decretale verplichting is. Een laatste rapportering vond in 2019 plaats. Deze rapportering is een opsomming van alle risico's en de beheersmaatregelen die in 2015 geformuleerd werden, zonder uitleg waarom bepaalde beheersmaatregelen niet werden gerealiseerd tegen een vooropgestelde termijn. Deze manier van rapportering is onvoldoende transparant, wat het overzicht en de opvolging bemoeilijkt.

Uit documenten en gesprekken blijkt dat het lokaal bestuur Gingelom in 2019 de intentie had om verder te werken aan hun organisatiebeheersingssysteem door samen te werken met verschillende lokale besturen en de VVSG. Echter dit traject kende een voortijdig einde. Tijdens de audit had Gingelom nog geen intentie om de aanpak organisatiebeheersing verder op te nemen. De organisatie geeft aan dat dit voornamelijk te maken heeft met een gebrek aan personeel.

Aanbeveling 5

De organisatie legt een duidelijk en geactualiseerd gezamenlijk kader voor organisatiebeheersing vast, legt dit ter goedkeuring voor aan de raden en past het kader in de praktijk toe. Dit kader bepaalt minstens:

- Welk model het lokaal bestuur wil hanteren om aan haar organisatiebeheersing te werken (bv. Leidraad Organisatiebeheersing);
- Met welke periodiciteit en op welke manier het lokaal bestuur stil wil staan bij haar eigen werking (via periodieke zelfevaluatie, een doorlichting door een externe partij, enz.);
- Hoe de algemeen directeur minstens jaarlijks rapporteert aan het politieke niveau over de mate waarin de risico's beheerst zijn.

Risico dat hiermee kan worden beheerst:

- Zo werkt de organisatie aan een degelijke beheersing van haar risico's en is ze transparant over haar functioneren. Ze legt hiermee de basis voor een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere organisatie.

Aanbeveling 6

De algemeen directeur werkt binnen de contouren van het door de raden goedgekeurd kader voor organisatiebeheersing een degelijke rapportering over organisatiebeheersing uit. Deze rapportering omvat minstens:

- Een toelichting over de aanpak van organisatiebeheersing door de organisatie.
- Een terugblik op de ondernomen acties in het afgelopen jaar en een stand van zaken. Idealiter is dit een geïntegreerd overzicht van acties volgend uit audits, inspecties, eigen analyses, ...
- Een vooruitblik over de lopende en/of toekomstige projecten voor de volgende periode.
- Dergelijk rapport wordt jaarlijks, uiterlijk voor 30 juni aan de raden voorgelegd

Risico dat hiermee kan worden beheerst:

- Zo werkt de organisatie aan een degelijke beheersing van haar risico's en is ze transparant over haar functioneren. Ze legt hiermee de basis voor een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere organisatie.

7 AANBEVELINGEN AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A5	<p>De organisatie legt een duidelijk en geactualiseerd gezamenlijk kader voor organisatiebeheersing vast, legt dit ter goedkeuring voor aan de raden en past het kader in de praktijk toe. Dit kader bepaalt minstens:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Welk model het lokaal bestuur wil hanteren om aan haar organisatiebeheersing te werken (bv. Leidraad Organisatiebeheersing); – Met welke periodiciteit en op welke manier het lokaal bestuur stil wil staan bij haar eigen werking (via periodieke zelfevaluatie, een doorlichting door een externe partij, enz.); – Hoe de algemeen directeur minstens jaarlijks rapporteert aan het politieke niveau over de mate waarin de risico's beheerst zijn. <p>Risico dat hiermee kan worden beheerst:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zo werkt de organisatie aan een degelijke beheersing van haar risico's en is ze transparant over haar functioneren. Ze legt hiermee de basis voor een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere organisatie. 	1.06.2023	Algemeen directeur	In eerste instantie zal onderzocht worden of de organisatie het kader zelf zal opmaken of daarvoor beroep zal doen op externe ondersteuning. Deze keuze zal mogelijk een effect hebben op de timing.
A6	<p>De algemeen directeur werkt binnen de contouren van het door de raden goedgekeurd kader voor organisatiebeheersing een degelijke rapportering over organisatiebeheersing uit. Deze rapportering omvat minstens:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Een toelichting over de aanpak van organisatiebeheersing door de organisatie. – Een terugblik op de ondernomen acties in het afgelopen jaar en een stand van zaken. Idealiter is dit een geïntegreerd overzicht van acties volgend uit audits, inspecties, eigen analyses, ... – Een vooruitblik over de lopende en/of toekomstige projecten voor de volgende periode. <p>Dergelijk rapport wordt jaarlijks, uiterlijk voor 30 juni aan de raden voorgelegd</p> <p>Risico dat hiermee kan worden beheerst:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zo werkt de organisatie aan een degelijke beheersing van haar risico's en is ze transparant over haar functioneren. Ze legt hiermee de basis voor een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere organisatie. 	Doorlopend	Algemeen directeur	<p>Afhankelijk van de stand van zaken van de opmaak van het kader wordt er gestreefd naar een eerste nieuwe (beperkte) rapportering in 6/2023.</p> <p>Aangezien er een actuele situatieschets dient gemaakt te worden van de risico's en de beheersmaatregelen (mogelijk met externe ondersteuning) en de inbedding daarvan in de organisatie noodzakelijk is, zal er enige tijd nodig zijn alvorens tot een volwaardige rapportering te komen.</p>