

An abstract graphic featuring several yellow squares of varying sizes scattered across the upper half of the page. A thin white diagonal line runs from the bottom left towards the top right, passing through the squares. A thicker grey diagonal line runs from the top right towards the bottom left, intersecting the white line. The background is white, with a large yellow shape at the bottom that tapers to a point on the right side.

# **Structurele bevindingen uit de eerste reeks organisatie-audits bij lokale besturen**

Globaal rapport | 14 december 2015



**Vlaamse  
overheid**

**AUDIT  
VLAANDEREN**



# **Structurele bevindingen uit de eerste reeks organisatie-audits bij lokale besturen**

Globaal rapport | 14 december 2015





# INHOUDSOPGAVE

---

Samenvatting	7
Leeswijzer	9
Inleiding	11
1. Werken aan interne controle / organisatiebeheersing	17
2. Doelgericht werken en de opvolging ervan	25
3. Het managementteam en de opvolging van de medewerkers	33
4. De samenwerking tussen gemeentebestuur en OCMW	41
5. De implementatie van regelgeving	49
Bijlage 1: De geauditeerde besturen	58
Bijlage 2: De geauditeerde besturen vergeleken met alle lokale besturen.	60



# SAMENVATTING

---

Audit Vlaanderen voerde tussen januari 2014 en oktober 2015 organisatie-audits uit bij 54 lokale besturen. Tijdens deze audits kwamen heel wat structurele bevindingen aan de oppervlakte: sterke punten, maar ook verbeterpunten die in meerdere geauditeerde lokale besturen werden vastgesteld. Dit globale rapport geeft de belangrijkste van deze bevindingen weer.

Organisatie-audits focussen op de management- en de ondersteunende processen. Het is dus niet zo dat de volledige werking wordt doorgelicht. Deze eerste reeks van organisatie-audits voerde Audit Vlaanderen voor- namelijk uit bij gemeentebesturen en OCMW-besturen, die piloot waren voor de beleids- en beheerscyclus (BBC). Zowel kleine als grote lokale besturen kwamen aan bod.

Dit globale rapport beschrijft de vijf belangrijkste verbeterpunten die naar boven kwamen tijdens deze eerste reeks organisatie-audits, namelijk:

## 1 Systematisch werken aan interne controle / organisatiebeheersing kan beter

---

De laatste jaren nemen steeds meer lokale besturen initiatieven om hun interne controle / organisatiebeheersing te versterken. **Weinig ge-auditeerde besturen werken echter al op een systematische wijze aan hun interne controle / organisatiebeheersing.** Ze maken bijvoorbeeld geen gebruik van een duidelijk kader en rapporteren niet regelmatig aan het politieke niveau. Dit kan belangrijke gevolgen hebben. Zo kan de raad moeilijk invulling geven aan zijn controlerende functie en kunnen structurele problemen lang aanslepen. Het belang van een goede interne controle / organisatiebeheersing zal in de toekomst nog toenemen, aangezien de Vlaamse Regering de regelgeving voor lokale besturen wil afbouwen.

## 2 Er moet extra worden ingezet op doelgericht werken en de opvolging ervan

---

Om effectief te kunnen werken moet een organisatie weten waar ze naartoe wil. Ze heeft duidelijke doelstellingen nodig voor het nieuwe beleid, de weerkerende taken en de interne werking. Door duidelijke doelstellingen te formuleren kan een organisatie bepalen hoe ze haar personeel en financiële middelen wil inzetten. Dit laat een doelgerichte werking en opvolging toe. Deze principes vinden we ook terug in de beleids- en beheerscyclus. **Hoewel er zichtbare stappen in de goede richting worden gezet, blijkt de toepassing van de principes van de BBC in de praktijk echter niet zo evident.** Zo stellen lokale besturen wel al bepaalde doelstellingen voorop, maar dekken deze nog lang niet de volledige werking. Hierdoor is het voor de organisaties vaak moeilijk om hun personeel en financiële middelen voldoende effectief en efficiënt in te zetten in functie van de gemaakte keuzes. Dit soort onvolmaaktheden belemmert bovendien een adequate opvolging van de werking. Binnen de regelgeving over de BBC hebben lokale besturen verscheidene mogelijkheden om een doelstellingenkader uit te werken dat de volledige werking omvat.

### 3 Er is nog werk aan de aansturing door het managementteam en de evaluatie van de medewerkers

---

Binnen een organisatie is een goede coördinatie nodig om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren. Het managementteam speelt hierin een belangrijke rol. **Nagenoeg alle lokale besturen beschikken over een managementteam, maar de slagkracht ervan verschilt van bestuur tot bestuur.** Dit blijkt onder meer uit de soms beperkte opvolging van de werking van de organisatie door het managementteam.

**De evaluatie van de medewerkers gebeurt onvoldoende systematisch.** De individuele prestaties van de medewerkers dragen bij tot de realisatie van de doelstellingen. Een degelijke opvolging hiervan is dan ook aangewezen. De secretaris en de financieel beheerder, toch medewerkers met een doorslaggevende rol in de organisatie, worden zelden geëvalueerd. Zonder de nodige feedback over hun prestaties, is het moeilijk voor de medewerkers om hun rol in het bereiken van de doelstellingen naar behoren te kunnen uitvoeren.

Audit Vlaanderen wil een dynamiek creëren voor de systematische versterking van de interne controle / organisatiebeheersing van de lokale besturen. Samen met de bestuursscholen, de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVS), het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) en andere partners werden reeds verscheidene initiatieven opgezet. Ook dit globale rapport kadert binnen deze ondersteuning en sensibilisering rond interne controle / organisatiebeheersing. Het is namelijk **de bedoeling dat alle lokale besturen, ook degene waar geen organisatie-audit plaatsvond, hieruit kunnen leren.** De vertegenwoordigers van de lokale besturen, overheden en andere partners kunnen op basis van dit rapport nagaan op welke manier ze de betrokken instanties kunnen ondersteunen om hun interne controle / organisatiebeheersing verder te versterken. Elke actor kan dus binnen zijn verantwoordelijkheidsdomein met de bevindingen uit dit globale rapport aan de slag.

### 4 De aanpak van de samenwerking tussen gemeentebestuur en OCMW-bestuur kan het best meer projectmatig

---

Meer en meer gemeentebesturen en OCMW-besturen werken aan een integratie van beide organisaties. De succesvolle voorbeelden tonen dat **de fusie van de gemeentelijke en de OCMW-organisatie een werk van lange adem is.** In de meeste geauditeerde besturen bestaat de politieke wil om meer samen te werken, maar ontbreekt er een projectmatige aanpak om dit te realiseren.

### 5 De filosofie van de organieke decreten en andere regelgeving is onvoldoende geïmplementeerd

---

Een rode draad doorheen de audits is de soms beperkte naleving van de (organieke) regelgeving. **De kloof tussen de realiteit in de lokale besturen (het “werkelijke land”) en hetgeen de wetgeving voorschrijft (het “wettelijke land”) is groot.** Het is de bedoeling van de regelgeving om lokale besturen instrumenten aan te reiken die kunnen helpen bij de uitbouw van een degelijke organisatie. Een aantal van deze instrumenten ontbreken echter in veel lokale besturen of worden enkel ontwikkeld vanuit een formalistische invalshoek. Voorbeelden hiervan zijn het klachtenreglement, de afsprakennota, de deontologische code en het informatieveiligheidsplan.





## LEESWIJZER

---

In de inleiding van dit globale rapport wordt een korte situering van Audit Vlaanderen gegeven en enige duiding over organisatie-audits, de geauditeerde besturen en goede praktijken. Verder worden het doel en de beperkingen van dit globale rapport toegelicht.

Van hoofdstuk 1 tot en met hoofdstuk 5 wordt uitleg gegeven bij de vijf belangrijkste items die naar boven kwamen tijdens de eerste reeks organisatie-audits. Elk van deze hoofdstukken start met het referentiekader, dat aangeeft wat van een lokaal bestuur verwacht wordt. Daarna komen de belangrijkste vaststellingen aan bod, gevolgd door het verbeterpunt dat Audit Vlaanderen hierover formuleert. Behalve het laatste hoofdstuk, eindigt elk onderdeel met een goede praktijk ter inspiratie.

Het aantal boodschappen in dit rapport is bewust beperkt gehouden. Zo wordt er geen uitspraak gedaan over het werken met waarden, interne communicatie, het vormingsbeleid... Uiteraard zijn dit ook allemaal belangrijke elementen van interne controle / organisatiebeheersing, maar hierop lag in mindere mate de focus tijdens de eerste reeks organisatie-audits. De focus lag immers op de thema's die de kapstok zijn in het werken aan interne controle / organisatiebeheersing: de werking richten naar de doelstellingen en de realisatie ervan opvolgen. Principes die ook in de BBC terugkomen.



# INLEIDING

## SITUERING

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

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

Twee auditcomités sturen Audit Vlaanderen aan: een auditcomité van de lokale besturen en een auditcomité van de Vlaamse administratie. De auditcomités staan in voor de strategische keuzes van en het toezicht op het agentschap<sup>1</sup>.

Reeds begin 2014 startte Audit Vlaanderen met audits in de lokale besturen. Voor heel wat lokale besturen was het de eerste keer dat ze op een objectieve en onafhankelijke manier werden doorgelicht. De eerste audits in de lokale besturen waren organisatie-audits en de eerste geauditeerde besturen hoofdzakelijk besturen die in 2011 en 2012 de principes van de BBC hadden geïmplementeerd (zie pagina 12-14).

### Wat is interne controle / organisatiebeheersing?

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

### Wat is een organisatie-audit?

Bij een organisatie-audit gaat Audit Vlaanderen na in welke mate het bestuur zijn interne controle / organisatiebeheersing heeft uitgebouwd. Audit Vlaanderen onderzoekt of een organisatie over de nodige sturings- en beheersinstrumenten beschikt om goed te functioneren. Daarbij ligt de klemtoon op de managementprocessen en de ondersteunende processen, die instaan voor het doelgericht werken en de opvolging ervan (beide principes van de beleids- en beheerscyclus). Een organisatie moet immers eerst duidelijk bepalen wat ze wil bereiken en hoe ze dit wil opvolgen. Hierdoor worden de voorwaarden gecreëerd om de kernprocessen goed uit te voeren.

<sup>1</sup> Het auditcomité van de lokale besturen en het auditcomité van de Vlaamse administratie garanderen de onafhankelijkheid van Audit Vlaanderen. Ze staan in voor de aansturing en de opvolging van, en de controle en het toezicht op Audit Vlaanderen. De leden van de auditcomités worden aangeduid door de Vlaamse Regering. Het auditcomité van de lokale besturen bestaat uit vier onafhankelijke leden, twee leden aangeduid door de VVSG, één lid aangeduid door de VVP en één vertegenwoordiger van de Vlaamse minister bevoegd voor binnenlands bestuur, die de vergaderingen als waarnemer bijwoont.

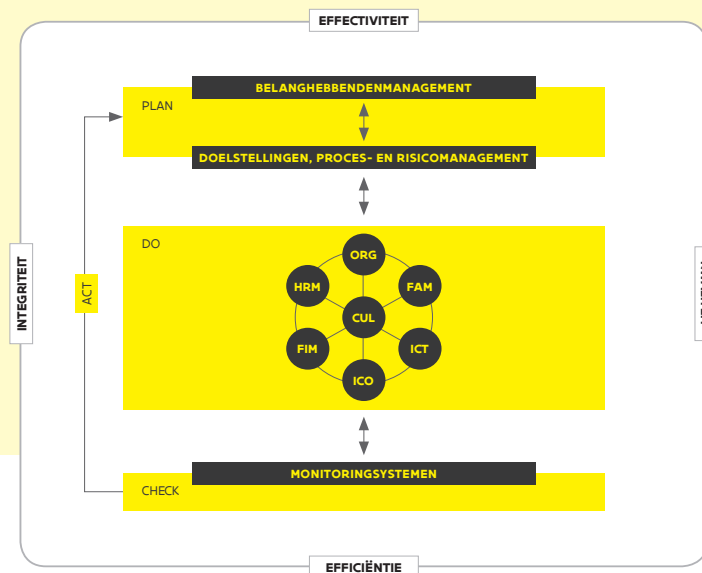
## ORGANISATIE-AUDITS

### Methodiek van een organisatie-audit

Tijdens een organisatie-audit hanteert Audit Vlaanderen de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen als referentiekader. Deze leidraad is tot stand gekomen via een participatief proces met verschillende vertegenwoordigers van lokale besturen: de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG), de Vereniging voor Vlaamse Provincies (VVP), het Expertisecentrum van Gemeentesecretarissen (ECG), de Vereniging van de Vlaamse OCMW-secretarissen (VVOS), de Vlaamse Lokale Financieel Beheerders (Vlofin), de Vlaamse ICT-organisatie (V-ICT-OR) en het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB).

Organisaties kunnen deze leidraad ook gebruiken als een zelfevaluatie-instrument om te onderzoeken waar ze staan op het vlak van interne controle / organisatiebeheersing. Op die manier is het voor hen een kader om aan interne controle / organisatiebeheersing te werken en hierover te rapporteren aan het politieke niveau.

Figuur 1 - Het model achter de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen



Een goed beheerste organisatie doet de juiste dingen (effectiviteit) en doet de dingen juist (integriteit, kwaliteit en efficiëntie). Centraal in de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen staat dan ook het streven naar effectiviteit, integriteit, kwaliteit en efficiëntie (EIKE). Deze vier algemene doelstellingen van een goede interne controle / organisatiebeheersing omkaderen het model achter deze leidraad (zie figuur 1):

- **Effectiviteit:** de organisatie doet wat ze moet doen binnen de politiek vastgelegde klijlijnen.
- **Integriteit:** de organisatie zet in op de versterking van de integriteit van de organisatie in haar geheel en van het integer handelen van de individuele personeelsleden.
- **Kwaliteit:** de organisatie streeft naar voortdurende verbetering, rekening houdend met wat de belanghebbenden van de organisatie verwachten.
- **Efficiëntie:** de organisatie zet haar middelen correct in.

Naast de vier algemene doelstellingen van een goede interne controle / organisatiebeheersing is er de PDCA-cyclus. De vier activiteiten van de PDCA-cyclus (**P**lan, **D**o, **C**heck, **A**ct) garanderen een continue organisatieverbetering.

Het model achter de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen bestaat verder uit tien thema's met doelstellingen rond interne controle / organisatiebeheersing, risico's en beheersmaatregelen. Deze thema's spelen allemaal een rol met betrekking tot de vier algemene doelstellingen en staan in voortdurende wisselwerking met elkaar. Organisaties die beantwoorden aan de principes van de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen, creëren de randvoorwaarden om in alle aspecten van de organisatie effectief, integer, kwaliteitsvol en efficiënt te functioneren.

### **Verloop van een organisatie-audit**

De auditopdrachten van Audit Vlaanderen doorlopen steeds een aantal vaste fasen en stappen.

#### **Vorbereidende fase van een audit:**

- Bij de start van elke opdracht neemt het auditteam contact op met de secretaris van het lokale bestuur.
- Belangrijke informatie wordt opgevraagd.
- De auditoren lichten de aanpak en het verloop van de audit toe aan het management van het geauditeerde bestuur op de zogenaamde openingsmeeting.

#### **Het terreinwerk van een audit:**

- De auditoren voeren gesprekken met onder andere de secretaris, de financieel beheerder, medewerkers en de burgemeester/OCMW-voorzitter. Hierdoor bekomen ze bijkomende informatie over de interne controle / organisatiebeheersing.
- De auditoren vragen bijkomende documenten op en voeren zo nodig testen uit.
- Na het verwerken van alle informatie uit de gesprekken en de documentatie, toetsen de auditoren een eerste keer uitgebreid de vastgestelde sterke punten en verbeterpunten af met de secretaris.

#### **Rapportagefase van een audit:**

- De auditoren stellen een ontwerprapport op, dat ze samen met het managementteam van het lokale bestuur bespreken tijdens de zogenaamde exitmeeting. Dit rapport bevat de belangrijkste vastgestelde sterke punten en verbeterpunten, alsook de aanbevelingen. Deze aanbevelingen zijn in eerste instantie gericht op de thema's die de kapstok vormen voor een goede interne controle / organisatiebeheersing: de werking richten naar de doelstellingen en de realisatie ervan opvolgen. Principes die ook in de BBC terugkomen. Na de bespreking formuleert het management van het lokale bestuur een reactie op de auditbevindingen en stelt het een actieplan op voor de implementatie van de aanbevelingen. Deze worden opgenomen in het definitieve rapport, dat bezorgd wordt aan de secretaris en de voorzitter van de raad van het lokale bestuur<sup>2</sup>. De voorzitter van de raad bezorgt het rapport aan de overige raadsleden<sup>3</sup>.

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

---

2 Bij een audit in een gemeente wordt het rapport ook bezorgd aan de burgemeester. Wanneer een audit wordt uitgevoerd in een autonoom gemeentebedrijf ontvangen de hoogste ambtelijke verantwoordelijke en de voorzitter van de Raad van Bestuur een exemplaar van het rapport, eveneens met de vraag het verder te verspreiden.

3 Wanneer tijdens audits ernstige rechtsschendingen worden vastgesteld, rapporteert Audit Vlaanderen hierover aan het Agentschap Binnenlands Bestuur. Dit was het geval voor 2 van de 44 geauditeerde lokale besturen.

## DE GEAUDITEERDE BESTUREN

Tussen januari 2014 en oktober 2015 werd in totaal bij 54 lokale besturen een organisatie-audit uitgevoerd (zie Bijlage 1). Er kwamen 24 gemeentebesturen, 20 OCMW-besturen en 10 autonome gemeentebedrijven (AGB's) aan bod. De interne controle / organisatiebeheersing van de geauditeerde gemeentebesturen en die van hun AGB's zijn sterk verbonden met elkaar. Daarom werden zij in de audits steeds samen geëvalueerd en werd telkens slechts één auditrapport opgemaakt. De verwevenheid tussen beide organisaties zorgt er immers voor dat de vaststellingen bij beide grote gelijkenissen vertonen. Dit globale rapport bevat dan ook enkel de vaststellingen beschreven in de auditrapporten van 44 geauditeerde gemeente- of OCMW-besturen.

	Geauditeerden	Auditrapporten
Gemeentebesturen	24	24
AGB's	10	
OCMW-besturen	20	20
Totaal	54	44

Het auditcomité van de lokale besturen besliste – op voorstel van Audit Vlaanderen – om de eerste organisatie-audits begin 2014 voornamelijk uit te voeren bij de besturen die in 2011 en 2012 BBC-piloot waren. Deze lokale besturen hebben immers meer ervaring met het plannen, registreren en opvolgen van hun organisatie. In de loop van 2014 stelde het auditcomité dit uitgangspunt enigszins bij. Er werd voor gekozen om zo veel mogelijk audits uit te voeren bij zowel gemeenten als bij OCMW's, indien één van beide BBC-piloot was. Een verregaande samenwerking tussen een gemeente en een OCMW is immers idealiter gebaseerd op een doorlichting van beide organisaties, waarna het beste van twee werelden behouden blijft. Het gevolg van deze keuze van het auditcomité is dat er intussen ook organisatie-audits plaatsvonden bij besturen die geen BBC-piloot waren.

De selectie van de geauditeerde lokale besturen gebeurde dus niet op basis van de omvang van hun organisatie. Toch werden er zowel grote als kleine organisaties geauditeerd (zie Bijlage 2). Bij de provincies heeft Audit Vlaanderen voorlopig nog geen organisatie-audits uitgevoerd.

## GOEDE PRAKTIJKEN

Auditoren stellen regelmatig goede werkmethoden vast bij lokale besturen. Voor werkmethoden waarvan de auditoren denken dat ze inspiratie kunnen bieden voor andere organisaties, is bij Audit Vlaanderen een procedure uitgewerkt. Tijdens het doorlopen van die procedure toetsen meerdere auditoren en het managementteam de werkmethoden af. Werkmethoden die de procedure doorstaan en goedgekeurd worden, worden goede praktijken genoemd. Mits de leidinggevende van de organisatie waaruit de goede praktijk komt daarvoor toestemming verleent, stelt Audit Vlaanderen deze online ter beschikking voor andere organisaties onder de vorm van een goedepraktijkendatabank<sup>4</sup>. Alle goede praktijken die in dit globale rapport aan bod komen, zijn in deze databank terug te vinden.

<sup>4</sup> <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->

## GLOBAAL RAPPORT

### Waarom een globaal rapport?

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

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

### Beperkingen van dit globale rapport

Dit globale rapport heeft enkele beperkingen. Het aantal geauditeerde besturen is relatief gering en biedt bovendien geen volledig representatieve steekproef. De BBC-piloten zijn hierbij duidelijk oververtegenwoordigd. Dit globale rapport gaat dus voornamelijk over lokale besturen die, meer dan andere organisaties, inspelen op nieuwe evoluties.

Audit Vlaanderen kan over heel wat zaken geen uitspraak doen, omdat de globale lijn vooralsnog niet volledig duidelijk is. Het is dan ook de bedoeling om in de toekomst verder organisatie-audits uit te voeren, zodat Audit Vlaanderen bij een volgend globaal rapport ook degelijke uitspraken kan doen over zaken zoals bijvoorbeeld de aanpak van ICT binnen lokale besturen.

Dit globale rapport bundelt tot slot enkel de belangrijkste verbeterpunten. Het rapport biedt geen antwoord op de vraag wie op welke manier ervoor moet zorgen dat bepaalde problemen worden opgelost.

### Wat na dit globale rapport?

Dit globale rapport geeft de belangrijkste bevindingen weer uit een eerste reeks organisatie-audits, uitgevoerd bij lokale besturen. Ook **niet-geauditeerde besturen** kunnen zich hierdoor laten inspireren voor de uitbouw van hun interne controle / organisatiebeheersing.

De verschillende **federaties** vinden in dit rapport achtergrondinformatie bij de organisatie-aspecten waarmee lokale besturen momenteel frequent problemen ondervinden. Omdat bepaalde aandachtspunten vaak terugkomen, lijkt het logisch in de mate van het mogelijke een collectief aanbod uit te werken (opleidingen, studiedagen, workshops, intervisies enz.).

Na afsluiting van dit globale rapport zal **Audit Vlaanderen** de organisatie-audits met een enigszins bijgestuurde aanpak voortzetten bij andere lokale besturen. Daarnaast zal Audit Vlaanderen de realisatie van de aanbevelingen vanaf 2016 steekproefsgewijs opvolgen en hierover rapporteren. De databank met goede praktijken zal periodiek worden aangevuld. Bovendien zal Audit Vlaanderen eveneens via diverse kanalen inzetten op sensibilisering rond interne controle / organisatiebeheersing, zodat dit systematisch versterkt wordt in alle lokale besturen.





**1**

**WERKEN AAN INTERNE CONTROLE /  
ORGANISATIEBEHEERSING**



## 1.1 REFERENTIEKADER

---

Lokale besturen bieden dienstverlening aan, organiseren activiteiten, voeren een beleid ... Daarbij bepalen ze de **doelstellingen** die ze willen realiseren. Er zijn echter altijd **risico's** die het bereiken van deze doelstellingen in het gedrang kunnen brengen. Om deze risico's te beheersen, ondernemen organisaties een aantal maatregelen, de zogenaamde beheersmaatregelen. Deze **beheersmaatregelen** zorgen ervoor dat bepaalde risico's zich niet voordoen, de kans dat ze zich voordoen geringer wordt en/of hun mogelijke impact kleiner. De risico's zijn dan beheerst of onder controle.

Aangezien lokale besturen en hun omgeving continu evolueren, is dit een dynamisch gegeven en is er een regelmatige evaluatie en bijsturing van de beheersmaatregelen nodig. Een **systeem voor interne controle / organisatiebeheersing** dringt zich dan ook op. De secretaris van het lokale bestuur is – in overleg met het managementteam – verantwoordelijk voor dit systeem van interne controle / organisatiebeheersing. In de organieke decreten zijn meerdere bepalingen over interne controle / organisatiebeheersing terug te vinden.

Een goede interne controle / organisatiebeheersing vereist tenminste volgende elementen:

- Een **algemeen kader** voor interne controle / organisatiebeheersing, goedgekeurd door de raad. Dit kader kan de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen zijn, het VVSG-model, het Common Assessment Framework (CAF) ...
- Een **duidelijke aanpak**. Dit kan door periodiek stil te staan bij de eigen werking en een zelfevaluatie uit te voeren.
- Een **jaarlijkse rapportering** door de secretaris over de organisatie en de werking van de interne controle / organisatiebeheersing aan (het college en) de raad. Deze rapportering omvat uiteraard de genomen beheersmaatregelen, maar geeft ook aan waar de organisatie staat en waar ze aan zal werken. Zo kan de organisatie transparantie bieden over haar eigen functioneren en is het politieke niveau in staat om zijn controlerende rol op de organisatie uit te oefenen. De rapportering over een periodieke zelfevaluatie is een uitstekende manier om daaraan tegemoet te komen.

Verschillende instrumenten bieden de lokale besturen hulp bij de uitbouw van hun interne controle / organisatiebeheersing. Voorbeelden van dergelijke instrumenten zijn de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen en het VVSG-Traject naar Uitmuntendheid. Bovendien wordt vanuit verschillende hoeken ondersteuning aangeboden via opleidingen en trajecten:

- In 2014 organiseerde Audit Vlaanderen in samenwerking met de bestuursscholen van de vijf provincies opleidingen over interne controle / organisatiebeheersing, over de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen als zelfevaluatie-instrument en over de werking van Audit Vlaanderen. Aan deze opleidingen namen 413 secretarissen en stafmedewerkers van gemeente- en OCMW-besturen deel.
- De bestuursscholen organiseren bovendien trajecten waarbij, tijdens meerdere sessies gespreid over enkele maanden, methodieken worden aangereikt om een zelfevaluatie op te maken. Leren uit ervaringen van andere lokale besturen staat hierbij centraal. In 2014 en 2015 namen meer dan 80 lokale besturen deel aan deze trajecten.
- De VVSG organiseert in elke provincie een opleidingstraject rond interne controle / organisatiebeheersing. Dit opleidingstraject bestaat uit meerdere modules en omvat alle thema's uit de Leidraad Organi-

satiebeheersing voor lokale besturen. Tot nu toe namen 75 lokale besturen daaraan deel.

Het belang van een goede interne controle / organisatiebeheersing zal voor lokale besturen in de toekomst alleen nog maar toenemen. De Vlaamse Regering wil de regelgeving inperken en vereenvoudigen. Hierdoor zal elk lokaal bestuur meer ruimte, maar dus ook meer verantwoordelijkheid krijgen om zijn organisatie goed aan te sturen en te beheersen. Een adequate interne controle / organisatiebeheersing is dan ook een voorwaarde om in de toekomst te beschikken over een kwaliteitsvolle lokale overheidsorganisatie.

## 1.2 VASTSTELLINGEN

De bepalingen over interne controle / organisatiebeheersing in het Gemeente- en het OCMW-decreet zijn al geruime tijd van kracht. Systematisch werken aan interne controle / organisatiebeheersing blijkt echter voor heel wat van de geauditeerde besturen niet zo evident. Dit betekent uiteraard niet dat ze geen enkel risico onder controle hebben. In elke organisatie zijn er immers beheersmaatregelen om de werking te structureren en op te volgen. Daarnaast legt de wetgeving heel wat beheersmaatregelen op. Ook op basis van “gezond verstand” worden een aantal maatregelen genomen (zoals het beperken van de toegang tot persoonlijke dossiers).

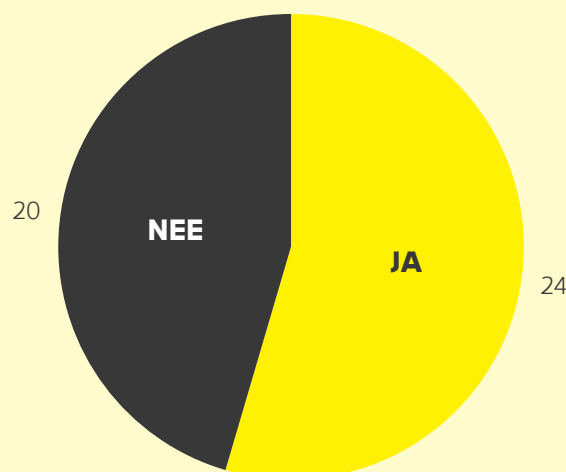
Systematisch werken aan interne controle / organisatiebeheersing blijkt voor heel wat van de geauditeerde besturen niet zo evident.

Onvoldoende systematisch werken aan interne controle / organisatiebeheersing kan er evenwel voor zorgen dat de beheersmaatregelen niet op elkaar zijn afgestemd en dat belangrijke risico's onvoldoende onder controle zijn. Zo waren veel geauditeerde lokale besturen vaak al op de hoogte van de risico's die tijdens de audit gedetecteerd werden, maar ondernamen ze onvoldoende actie om deze op te vangen.

24 van de 44 geauditeerde organisaties beschikt over een door de raad goedgekeurd kader voor interne controle / organisatiebeheersing (zie figuur 2). Vaak blijft dit kader echter nog dode letter en is er hierover geen rapportering aan de raad.

Bij meerdere van die organisaties is het vastgelegde kader onvoldoende concreet om mee aan de slag te gaan of wordt het intern onvoldoende gedragen. Daardoor verliezen initiatieven al snel aan kracht en worden ze onvoldoende opgevolgd.

Figuur 2 - Het aantal organisaties dat beschikt over een door de raad goedgekeurd kader voor interne controle / organisatiebeheersing

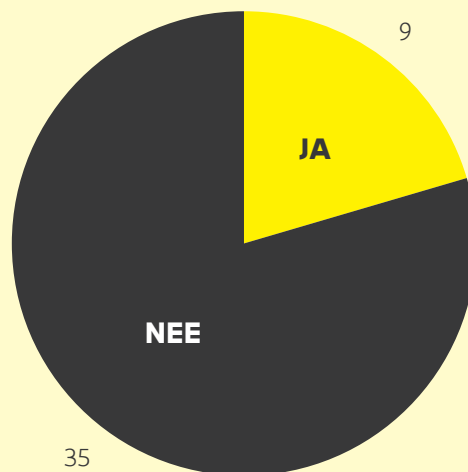


Verschillende organisaties hadden op het moment van de audit pas vrij recent een kader bepaald, waardoor er nog niet veel mee gewerkt was. De publicatie van de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen en de opstart van de organisatie-audits heeft immers heel wat besturen gemotiveerd om interne controle / organisatiebeheersing meer doordacht aan te pakken en om er een (nieuw) kader voor vast te leggen.

Het lokale politieke niveau moet een antwoord krijgen op eenvoudige vragen als: Wat loopt er goed binnen de administratie? Wat kan er beter?

Slechts 9 secretarissen van de 44 geauditeerde organisaties rapporteren regelmatig over hun interne controle / organisatiebeheersing aan het politieke niveau, conform de bepalingen uit het decreet (zie figuur 3). Dit duidt er niet alleen op dat de raad onvoldoende geïnformeerd wordt over interne controle / organisatiebeheersing, het geeft ook aan dat er een gebrek is aan opvolging hiervan. Dit is eveneens een pijnpunt voor de opvolging van het doelgericht werken (zie hoofdstuk 2).

**Figuur 3 - Het aantal organisaties waarin de secretaris jaarlijks aan de raad rapporteert over de organisatie en werking van de interne controle / organisatiebeheersing**

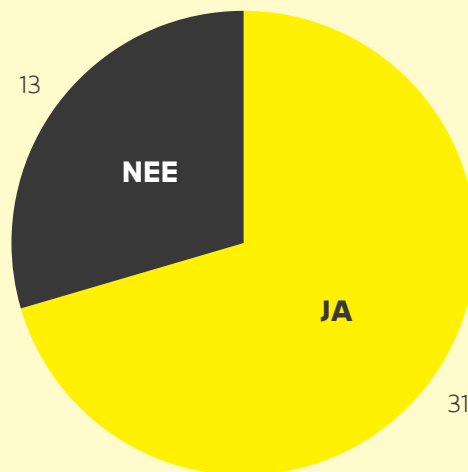


## 1.3 VERBETERPUNT

### Systematisch werken aan interne controle / organisatiebeheersing kan beter

Aan de slag gaan met een duidelijk, concreet kader voor interne controle / organisatiebeheersing en hierover systematisch rapporteren aan (het college en) de raad via een transparante communicatie is essentieel om de organisatie en de risico's adequaat te beheersen. Het lokale politieke niveau moet een antwoord krijgen op eenvoudige vragen als: Wat loopt er goed binnen de administratie? Wat kan er beter? En welke acties zal de administratie ondernemen?

Figuur 4 - Het aantal organisaties dat een aanbeveling kreeg over het werken aan interne controle / organisatiebeheersing



In 31 van de 44 geauditeerde organisaties is de beperkte uitbouw van interne controle / organisatiebeheersing een belangrijke tekortkoming. Audit Vlaanderen formuleerde hierover voor deze organisaties een aanbeveling (zie figuur 4).

## 1.4 GOEDE PRAKTIJK

---

De gemeente Mol, een Antwerpse gemeente met ruim 35.000 inwoners, voerde op een kwaliteitsvolle manier een zelfevaluatie uit. Ze deed dat in het kader van het door de raad goedgekeurde projectcharter over interne controle / organisatiebeheersing. Het bestuur nam de ontwikkeling van interne controle / organisatiebeheersing ook als een doelstelling op in het meerjarenplan, waardoor het ingebed werd in de werking.

De zelfevaluatie van de gemeente Mol was een belangrijke oefening in de voorbereiding van de budgetopmaak. Op die manier kon de organisatie haar risico's identificeren en de maatregelen om deze te beheersen opnemen in het budget. Door deze beheersmaatregelen te koppelen aan het meerjarenplan kunnen ze ook regelmatig opgevolgd worden.

De gemeente Mol beoordeelde de risico's voldoende systematisch. Een zelfevaluatiegroep evalueerde de volledige interne werking op een stelselmatige en methodische manier. Alle geformuleerde risico's kregen een score, gebaseerd op hun ernst en op hoe gemakkelijk de beheersmaatregelen om deze risico's te beperken, uit te voeren zijn. Op basis van een rangschikking van deze scores kon de organisatie bepalen welke risico's ze eerst zou aanpakken.

De grondige zelfevaluatie van de gemeente Mol vormt een goede vertrekbasis om te werken aan interne controle / organisatiebeheersing. Een actieplan hierbij, tezamen met de aanduiding van de verantwoordelijken en een timing, helpt de gemeente bij de aanpak van de vastgestelde verbeterpunten.

De case van de gemeente Mol is slechts één van de goede praktijken die Audit Vlaanderen heeft vastgesteld tijdens de audits. Meer goede praktijken zijn terug te vinden op <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.



# 2

## **DOELGERICHT WERKEN EN DE OPVOLGING ERVAN**



## 2.1 REFERENTIEKADER

---

### DOELGERICHT WERKEN

Lokale besturen staan heel dicht bij de burger en worden voortdurend geconfronteerd met nieuwe uitdagingen. Om die uitdagingen aan te pakken, moeten ze duidelijke keuzes maken. Deze keuzes worden vertaald in doelstellingen die een effectieve werking mogelijk maken. De doelstellingen geven richting aan nieuw beleid, weerkerende taken en de interne werking en laten een goede opvolging ervan toe.

Een bestuur kan pas duidelijke doelstellingen bepalen als het zijn belangrijkste uitdagingen kent. Hiervoor is er voldoende informatie nodig over de externe omgeving en over de eigen interne organisatie. Vragen die hierbij aan bod moeten komen, zijn: welke noden hebben de inwoners, de verenigingen, bedrijven en andere belangengroepen? Welke impact heeft het beleid van andere overheden op het eigen bestuur? Over welke expertise en middelen beschikken we? Hoe zal het personeelsbestand evolueren? Een omgevingsanalyse vat al deze uitdagingen samen en vormt een belangrijke informatiebron bij de vastlegging van de doelstellingen van een organisatie. Het is dan ook het vertrekpunt voor de opmaak van het meerjarenplan en het budget.

De BBC speelt een belangrijke rol in het doelstellingenkader van een lokaal bestuur. De filosofie achter de BBC is duidelijk:

- bepaal als organisatie waar je naartoe wil (planning);
- wijs daar de nodige middelen aan toe (uitvoering);
- volg het geheel op (evaluatie).

Duidelijk omschreven doelstellingen zijn de basis voor een goede aansturing en opvolging van de organisatie.

De doelstellingen omvatten idealiter 3 onderdelen:

- het nieuw beleid
- de weerkerende taken
- de interne werking

In het nieuw beleid bepaalt het politiek niveau wat de nieuwe initiatieven zijn (bijvoorbeeld de bouw van een sporthal). Het lokaal bestuur voert echter ook heel wat weerkerende taken uit (bijvoorbeeld het begeleiden van cliënten door een OCMW). Het is belangrijk dat hier op een doordachte wijze mee wordt omgegaan. Ondersteunende diensten zoals personeel, ICT en financiën vormen de interne werking. De interne werking dient te worden uitgebouwd in functie van de doelstellingen die over het nieuw beleid en de weerkerende taken worden geformuleerd. Bijvoorbeeld als het lokaal bestuur wil inzetten op digitale dienstverlening en hier een doelstelling over formuleert, dient de ICT in functie hiervan te worden uitgebouwd.

Medewerkers betrekken bij de opmaak van de doelstellingen van het meerjarenplan kan ervoor zorgen dat de kwaliteit van deze doelstellingen beter is. Bovendien maakt het de uitvoering en de opvolging ervan eenvoudiger.

## MONITORING

Vanaf het ogenblik dat een organisatie bepaald heeft wat ze wil bereiken, bepaalt ze ook wat ze verwacht van de verschillende diensten en medewerkers. Zo is het voor iedereen duidelijk wat zijn/haar rol is en kan deze goed opgevolgd worden.

Het managementteam monitort de dienstverlening op basis van een systematische rapportering om, indien nodig, tijdig bij te sturen. Het is elementair om frequent over voldoende informatie te beschikken, zodat men de organisatie degelijk kan opvolgen.

De raad (en het college) zijn belangrijke organen die baat hebben bij periodieke rapporteringen. Zij moeten op de hoogte gebracht worden over de essentie op het vlak van de realisatie van de doelstellingen en de opdrachten die de diensten uitvoeren.

Naast de opgelegde (minimale) rapportering in de BBC moeten bijkomende zaken gemonitord worden, zodat het politieke niveau, het management en de diensten over informatie beschikken om de gehele organisatie (nieuw beleid, weerkerende taken en interne werking) op regelmatige basis op te volgen.

Idealiter bespreken diensten, managementteam (college) en de raad periodiek de stand van zaken met betrekking tot de uitvoering van het meerjarenplan en de mate waarin de doelstellingen worden bereikt.

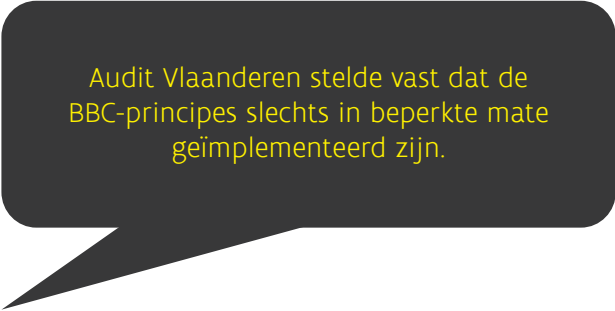
## 2.2 VASTSTELLINGEN

---

### DOELGERICHT WERKEN

De implementatie van de BBC was voor de geauditeerde organisaties een intensief proces. Globaal genomen had het tot gevolg dat lokale besturen veel actiever bepaalden waarop ze de komende jaren wilden inzetten.

Het merendeel van de geauditeerde organisaties bestond uit besturen die al enkele jaren werkten volgens de BBC. Audit Vlaanderen stelde echter vast dat de principes ervan slechts in beperkte mate geïmplementeerd zijn.



Audit Vlaanderen stelde vast dat de BBC-principes slechts in beperkte mate geïmplementeerd zijn.

Veel geauditeerde organisaties pakten de opmaak van de omgevingsanalyse en het meerjarenplan onvoldoende grondig aan. Zo was de omgevingsanalyse niet altijd het vertrekpunt voor de opmaak van het meerjarenplan en het budget. Een aantal besturen hebben de verschillende belanghebbenden (inwoners, belangengroepen, medewerkers ...) uitgebreid bevestigd. Andere besturen beperkten de omgevingsanalyse tot een administratieve oefening. In één geauditeerde organisatie was er helemaal geen omgevingsanalyse uitgewerkt.

Het doelstellingenkader van de geauditeerde besturen is doorgaans onvoldoende ontwikkeld om een effectieve werking mogelijk te maken. Concreet:

- Men denkt te weinig na over de richting waar de organisatie naartoe wil (bijvoorbeeld: waar willen we naartoe met de kinderopvang? Wat willen we bereiken met een subsidie voor de aanleg van kleine landschapselementen?).
- Men staat onvoldoende stil bij de rol van de ondersteunende diensten zoals personeel en ICT in de realisatie van de doelstellingen. Zo geeft het management doorgaans aan de medewerkers de vrijheid om zelf naar opleidingen te zoeken, maar volgt het niet altijd op of medewerkers de gewenste expertise opbouwen om hun taken te kunnen uitvoeren (bijvoorbeeld: beschikken de medewerkers van de financiële dienst over de gewenste kennis van boekhouden?).


Audit Vlaanderen stelde bovendien vast dat de mate van betrokkenheid van de medewerkers bij het meerjarenplan sterk verschilt. In een aantal geauditeerde organisaties zijn de medewerkers erg betrokken bij de opmaak van de doelstellingen en kunnen ze op basis van hun expertise de nodige adviezen verstrekken. Dit heeft als gevolg dat de kwaliteit van de doelstellingen beter is en het maakt het voor het personeel gemakkelijker om aan de uitvoering ervan te werken. Enkele organisaties nemen nuttige initiatieven om iedereen te informeren over de doelstellingen voor de komende jaren, bijvoorbeeld via infomomenten, een personeelsnieuwsbrief, het intranet .... In andere organisaties zorgt een beperkte betrokkenheid van de medewerkers ervoor dat ze de doelstellingen niet begrijpen en niet weten wat hun rol in de realisatie ervan is. Dit komt uiteraard de effectiviteit niet ten goede.

## ■ MONITORING

Vóór de beleids- en beheerscyclus waren de meeste lokale besturen weinig vertrouwd met de systematische opvolging van de werking en de rapportering daarover.

Audit Vlaanderen stelde vast dat weinig geauditeerde organisaties initiatieven nemen om de werking, die buiten de verplichte (minimale) rapportering in het kader van de BBC valt, regelmatig op te volgen. De organisaties staan doorgaans onvoldoende stil bij de informatienoden van het management en het politieke niveau. Er bestaan meestal wel rapporten of opvolginstrumenten, maar die zijn vaak niet op elkaar afgestemd en worden slechts beperkt aangewend om de werking bij te sturen. Periodieke besprekingen met het managementteam (college) en de raad over de stand van zaken van de uitvoering van het meerjarenplan en de mate waarin de doelstellingen worden bereikt, vinden nauwelijks plaats. Er is bovendien in weinig van deze organisaties een duidelijke werkwijze om de realisatie van de doelstellingen degelijk te monitoren.

Doordat de vooropgestelde doelstellingen niet altijd even duidelijk geformuleerd zijn, is het bovendien moeilijk om de realisatie ervan te beoordelen.



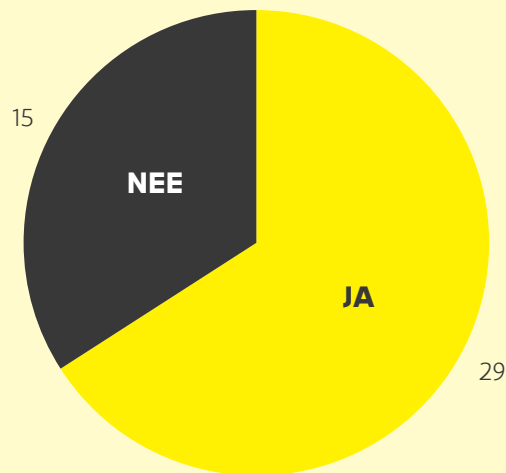
De oorspronkelijke filosofie achter de nieuwe BBC is zeker nog niet gerealiseerd, hoewel er stappen in de goede richting worden gezet.

## 2.3 VERBETERPUNT

### Er moet extra worden ingezet op het doelgericht werken en de opvolging ervan

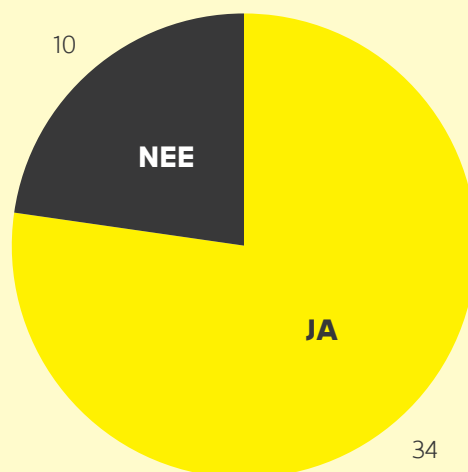
Lokale besturen kunnen het best doelstellingen formuleren die de gehele werking omvatten (nieuw beleid, wekerende taken en interne werking). Voor de opvolging van die doelstellingen moet een degelijk monitoringsysteem uitgewerkt worden, zodat het management op basis hiervan de organisatie kan sturen en (het college en) de raad geïnformeerd worden over de realisatie ervan.

Figuur 5 - Het aantal organisaties met een aanbeveling over het doelstellingenkader



Voor 29 geauditeerde organisaties is het doelstellingenkader een zodanig belangrijk verbeterpunt dat Audit Vlaanderen er een aanbeveling over formuleerde (zie figuur 5).

Figuur 6 - Het aantal organisaties met een aanbeveling over de opvolging



In 34 van de 44 geauditeerde organisaties was de opvolging van de werking zodanig beperkt uitgebouwd dat Audit Vlaanderen er een aanbeveling over formuleerde (zie figuur 6).

## 2.4 GOEDE PRAKTIJK

---

Het OCMW van Boortmeerbeek, een gemeente met zo'n 12.000 inwoners in Vlaams-Brabant, weet duidelijk waar het naartoe wil en hoe het dat wil bereiken. Het OCMW beschikt over een uitgebreid doelstellingenkader dat de volledige werking omvat en volgt de realisatie ervan systematisch op.

Het management van het OCMW betrok zowel de medewerkers als het politieke niveau intensief bij de vastlegging van dit doelstellingenkader. Men koppelde ook regelmatig terug naar de verschillende betrokkenen. Op die manier zijn de doelstellingen gekend en gedragen binnen het volledige bestuur.

De organisatie zorgt er ook voor dat ze het personeel en de beschikbare financiële middelen inzet in functie van wat ze wil bereiken. De leidinggevenden dragen de verantwoordelijkheid om samen met hun medewerkers en de toegewezen middelen een aantal persoonlijke doelstellingen te realiseren. Die persoonlijke doelstellingen passen in het doelstellingenkader van de organisatie.

Het management gaat regelmatig en systematisch na in welke mate de organisatie de vooropgestelde doelstellingen realiseert. Het management betreft daarbij frequent de OCMW-raad. Zo beschikt ook het politieke niveau over voldoende informatie om zijn rol te vervullen en de organisatie op te volgen.

De case van het OCMW van Boortmeerbeek is slechts één van de goede praktijken die Audit Vlaanderen heeft vastgesteld tijdens de audits. Meer goede praktijken zijn terug te vinden op <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.



# 3

## **HET MANAGEMENTTEAM EN DE OPVOLGING VAN DE MEDEWERKERS**



## 3.1 REFERENTIEKADER

---

### TAKEN VAN HET MANAGEMENTTEAM

Een degelijke aansturing is essentieel voor de goede werking van een lokaal bestuur. Het Gemeente- en het OCMW-decreet geven hiervoor enkele belangrijke verantwoordelijkheden aan het managementteam. Het managementteam ondersteunt de coördinatie van de diensten van de organisatie bij de voorbereiding, de uitvoering en de evaluatie van het beleid. Het coördineert ook het systeem voor interne controle / organisatiebeheersing en staat in voor de realisatie van de vooropgestelde doelstellingen.

### SAMENSTELLING EN WERKING VAN HET MANAGEMENTTEAM

Lokale besturen zijn in grote mate vrij om binnen de context van de eigen organisatie invulling te geven aan het managementteam, zowel op het vlak van het aantal leden als op het vlak van de werking.

Het managementteam moet minimaal bestaan uit de secretaris, de financieel beheerder en, met raadgevende stem, de burgemeester of voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn. Als hoofd van het lokale bestuur vormt de secretaris een belangrijke schakel in de contacten met de raad en het college, die vaak sterk betrokken zijn bij de organisatie. In een lokaal bestuur staat het politieke niveau immers dicht bij de organisatie. In gemeentebesturen is er vaak een grote betrokkenheid van leden van het college van burgemeester en schepenen in de dagelijkse werking.

De financieel beheerder speelt een essentiële rol in het financieel management en heeft een aantal unieke bevoegdheden die hij of zij in volle onafhankelijkheid moet uitvoeren (zoals het verlenen van een visum). Door hun positie binnen de organisatie vervullen secretaris en financieel beheerder een voorbeeldfunctie.

De leden van het managementteam vergaderen in principe op regelmatige basis onder het voorzitterschap van de secretaris. De organieke decreten leggen hiervoor geen minimale frequentie op.

### DE ORGANISATIE STUREN EN DE MEDEWERKERS EVALUEREN

Het managementteam stuurt de organisatie aan. Om dit goed te kunnen doen, is het nodig dat zowel de werking als de medewerkers opgevolgd worden. De mate waarin het monitoringssysteem is uitgebouwd (zie hoofdstuk 2), beïnvloedt dus ook de sturingsmogelijkheden. Juiste en voldoende informatie is immers nodig om een organisatie goed te kunnen sturen.

Daarnaast is het ook belangrijk dat de leidinggevendenden hun medewerkers op regelmatige basis feedback geven over hun functioneren. Dat kan door een consequent toegepaste evaluatiecyclus, zoals het Gemeente- en OCMW-decreet voorschrijven<sup>5</sup>. Functionerings- en evaluatiegesprekken zijn nuttige instrumenten. Ze zorgen er niet alleen voor dat de medewerkers volgens vooropgestelde verwachtingen presteren, maar bieden medewerkers ook de kans om zelf voorstellen en bemerkingen door te geven.

De evaluaties van het personeel gebeuren op ambtelijk niveau. De secretaris is hiervoor de eindverantwoordelijke. De secretaris en de financieel beheerder zelf worden in principe door het politieke niveau geëvalueerd op basis van een voorbereidend rapport van een externe deskundige.

---

<sup>5</sup> De Vlaamse Regering heeft de intentie om de decretale verplichting van een evaluatiecyclus af te schaffen.

## 3.2 VASTSTELLINGEN

### TAKEN VAN HET MANAGEMENTTEAM

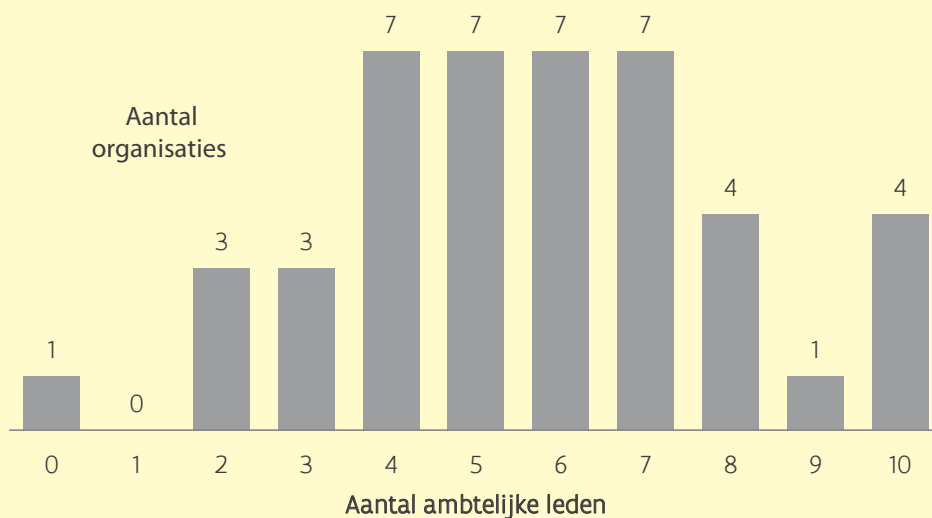
Op één bestuur na beschikken alle geauditeerde besturen over een managementteam. Door het opnemen van sturende en coördinerende taken versterkt het managementteam in de meeste besturen de werking van de organisatie. De decretale verplichting om over een managementteam te beschikken heeft dus effect gehad.

Het lijkt erop dat het managementteam ondertussen in de meeste lokale besturen is ingeburgerd, hoewel de slagkracht ervan verschilt van bestuur tot bestuur.

### SAMENSTELLING EN WERKING VAN HET MANAGEMENTTEAM

Audit Vlaanderen stelde vast dat er een grote variatie is in het aantal ambtelijke leden van het managementteam (zie figuur 7). Een groter managementteam wijst niet altijd op een grotere organisatie of een betere

Figuur 7 - **Aantal ambtelijke leden van het managementteam**



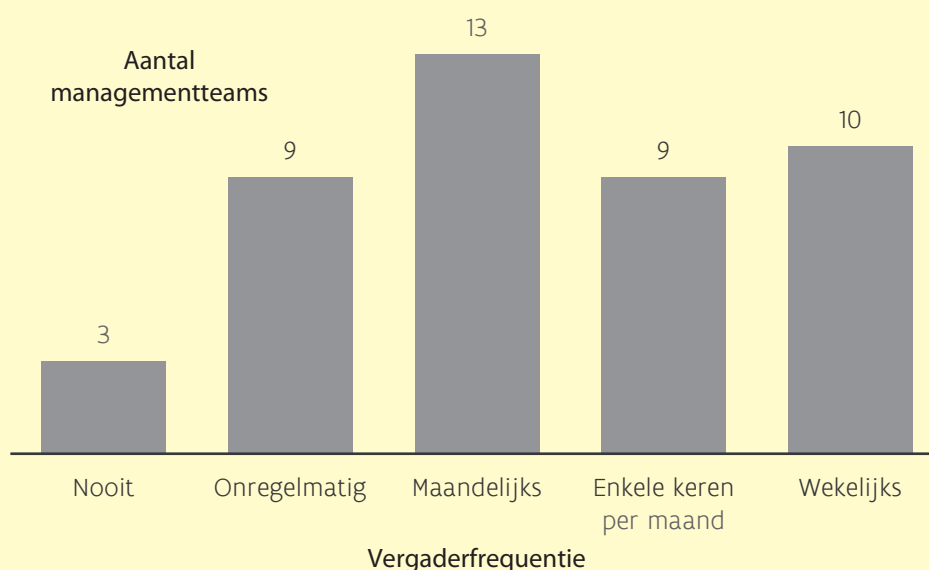
coördinatie. Het managementteam moet wel minimaal uit de twee decretale graden en met raadgevende stem, de burgemeester of de voorzitter van de raad voor maatschappelijk welzijn bestaan, wat niet bij alle geauditeerde besturen het geval is.

De verschillen in de werking van de managementteams blijken onder meer uit de variatie in vergaderfrequentie (zie figuur 8). Hoewel vergaderen op zich geen garantie is voor een goed werkend managementteam, rijzen er toch vragen over de sturende en coördinerende mogelijkheden van een team dat niet of zeer onregelmatig samenkomt.

In een lokaal bestuur staat het politieke niveau heel dicht bij de organisatie, wat ook het geval is in de meeste geauditeerde besturen.

Betrokkenheid van het politieke niveau is goed. Wanneer politiek verantwoordelijken echter te nauw samenwerken met medewerkers (bijvoorbeeld door rechtstreeks medewerkers aan te sturen), bestaat het risico dat de secretaris (als hoofd van de organisatie) en de andere leidinggevenden hun opdracht niet degelijk kunnen uitvoeren. Audit Vlaanderen stelde vast dat er lokale besturen zijn waar er een dermate nauwe samenwerking tussen het politieke niveau en de medewerkers is, dat de coördinatie- en sturingsmogelijkheden van het management beperkt zijn. In bepaalde lokale besturen is er bovendien een probleem van vertrouwen tussen de politiek verantwoordelijken enerzijds en de secretaris en/of de overige leidinggevenden anderzijds<sup>6</sup>. Deze besturen gaan bovendien nauwelijks na hoe die relatie verbeterd kan worden.

Figuur 8 - **Vergaderfrequentie van het managementteam**



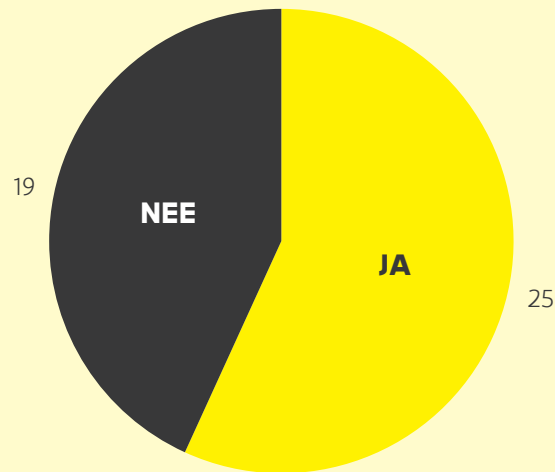
## DE ORGANISATIE STUREN EN DE MEDEWERKERS EVALUEREN

De opvolging van de individuele medewerkers gebeurt in de meeste geauditeerde besturen onvoldoende systematisch. Slechts 25 van de 44 geauditeerde organisaties evalueert regelmatig (bijvoorbeeld om de twee jaar) haar personeel (zie figuur 9). Bovendien passen sommige daarvan de evaluatiecyclus enkel toe op een gedeelte van de organisatie (bijvoorbeeld niet alle leidinggevenden evalueren hun medewerkers, evaluaties gebeuren enkel in het kader van een schaalverhoging...).

In organisaties die geen evaluatiecyclus toepassen, ontbreekt doorgaans een regelmatige opvolging van het personeel. De meeste geauditeerde besturen beschikken immers onvoldoende over andere instrumenten om de prestaties van de medewerkers op te volgen. Bovendien stelde Audit Vlaanderen vast dat de leidinggevenden hun personeelsleden soms weinig feedback geven over hun functioneren. In sommige geauditeerde besturen waren de leidinggevenden zelfs niet op de hoogte van de taken van hun medewerkers. Het ligt voor de hand dat dit ervoor kan zorgen dat taken niet naar behoren worden uitgevoerd en dat dit de ontwikkelingsmogelijkheden van de medewerkers beperkt.

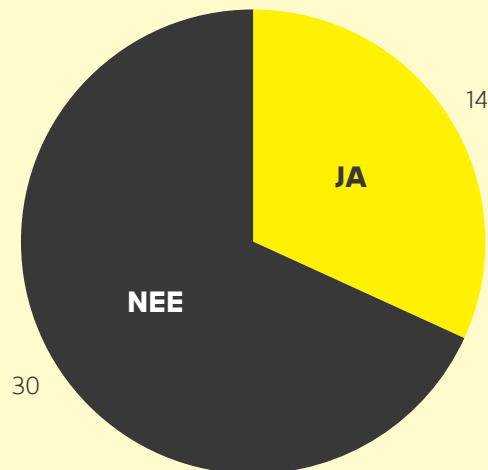
<sup>6</sup> Zie hierover ook het onderzoek van het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen naar de implementatie van het Gemeentedecreet, zoals gepubliceerd in Binnenband van oktober 2014. In dit onderzoek werd onder andere gepeild naar het vertrouwen van het college in de secretaris. Ongeveer 60 procent van de burgemeesters en schepenen had slechts in beperkte mate of zelfs helemaal geen vertrouwen in de secretaris.

Figuur 9 - **Aantal organisaties die een evaluatiecyclus toepassen**



Een bijzonder aandachtspunt is de evaluatie van de decretale graden. Hoewel zij een cruciale rol spelen in het aansturen en functioneren van de organisatie, worden zij slechts in een beperkt aantal geauditeerde organisaties geëvalueerd (zie figuur 10). Te weinig lokale besturen gaan na in welke mate de topambtenaren bijdragen tot de realisatie van de doelstellingen.

Figuur 10 - **Aantal organisaties waarin de decretale graden geëvalueerd worden**

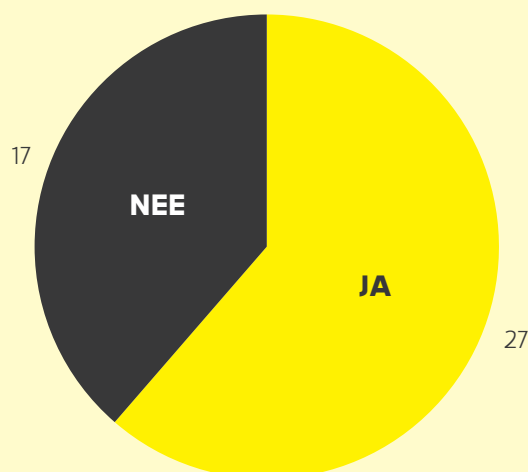


## 3.3 VERBETERPUNT

### Er is nog werk aan de aansturing door het managementteam en de evaluatie van de medewerkers

Lokale besturen kunnen het best hun managementteam eens extra onder de loep nemen en nagaan of het voldoende slagkrachtig is. Ze moeten bovendien meer werk maken van de opvolging van de medewerkers. Zeker de evaluatie van de secretarissen en financieel beheerders verdient meer aandacht. Waar nodig kunnen het best initiatieven genomen worden om de relatie tussen managementteam en het politieke niveau te optimaliseren.

Figuur 11 - Het aantal organisaties met een aanbeveling over de evaluatie van hun medewerkers en/of decretale graden



In 27 van de 44 geauditeerde organisaties kregen medewerkers en/of de decretale graden weinig regelmatige feedback over hun functioneren (zie figuur 11). Dit kan een goede werking van de organisatie in de weg staan, daarom formuleerde Audit Vlaanderen er een aanbeveling over.

## 3.4 GOEDE PRAKTIJK

---

De stad Oudenaarde, een stad in Oost-Vlaanderen met ongeveer 31.000 inwoners, evalueert al haar medewerkers op systematische wijze. Daarbij gaat de personeelsdienst na of elke medewerker regelmatig opgevolgd wordt. Leidinggevendens krijgen hiervoor een herinnering.

De tweejarige evaluatiecyclus start met een gesprek tussen de leidinggevende en de medewerker over de verwachtingen voor de komende evaluatieperiode. Samen vertalen ze die verwachtingen naar een aantal persoonlijke doelstellingen voor de medewerker en stemmen ze die af op de doelstellingen van de organisatie. Op die manier is het voor de individuele medewerker duidelijk wat zijn of haar rol is in datgene wat de organisatie wil bereiken.

De leidinggevendens beoordelen hun medewerkers op een aantal vaste criteria zoals competenties, kennis, gedrag en attitudes. Elk criterium heeft een bepaalde wegingsfactor, die alleen door de personeelsdienst gekend is. Op basis hiervan wordt de beoordeling gewogen, wat leidt tot een gunstig of ongunstig resultaat. De leidinggevendens kennen die wegingsfactoren niet. Ze beoordelen elk criterium afzonderlijk, maar kunnen het evaluatieresultaat dus niet manipuleren. Dit draagt bij tot een eerlijke beoordeling van de prestaties van de medewerker.

De evaluatie zorgt ervoor dat de medewerkers regelmatig de nodige feedback krijgen en biedt hun bovendien de nodige ontwikkelingskansen. Op basis van de evaluatieresultaten kan immers een persoonlijk ontwikkelingsplan voor de medewerker opgesteld worden om belangrijke competenties bij te werken. Ook opleidingen worden afgestemd op de behoeften die hieruit blijken.

De case van de stad Oudenaarde is slechts één van de goede praktijken die Audit Vlaanderen heeft vastgesteld tijdens de audits. Meer goede praktijken zijn terug te vinden op <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.



# 4

## **DE SAMENWERKING TUSSEN GEMEENTEBESTUUR EN OCMW**



## 4.1 REFERENTIEKADER

---

De gemeente- en OCMW-besturen zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Beide staan ten dienste van de burger binnen hetzelfde grondgebied. Sinds de huidige legislatuur (2013-2018) maakt de OCMW-voorzitter bovendien deel uit van het college van burgemeester en schepenen, waardoor hij of zij een belangrijke politieke schakel vormt tussen beide organisaties. Ook op financieel vlak zijn de twee besturen met elkaar verbonden. De gemeentelijke bijdrage vormt immers een belangrijke bron van inkomsten voor het OCMW. Het is dan ook logisch dat steeds meer gemeentebesturen en OCMW-besturen ervoor kiezen om de onderlinge samenwerking uit te breiden.

Ook vanuit de regelgeving wordt een samenwerking tussen beide organisaties gestimuleerd. Op het vlak van interne organisatie vertonen het Gemeente- en OCMW-decreet sterke gelijkenissen. De decreten voorzien bovendien in de mogelijkheid om één secretaris en/of financieel beheerder voor beide organisaties aan te stellen, wat efficiëntiewinsten kan inhouden. Daarnaast werken sinds 2014 alle gemeente- en OCMW-besturen volgens de BBC. Op die manier is een betere afstemming van de beleids- en financiële planning mogelijk. De huidige Vlaamse Regering wil die samenwerking nog verder versterken en wil uiterlijk tegen 2019 de OCMW-besturen integreren in de gemeentebesturen<sup>7</sup>. Om dat mogelijk te maken zal niet enkel de Vlaamse, maar ook de federale wetgeving moeten worden aangepast.

Een samenwerking tussen gemeentebestuur en OCMW-bestuur moet gedragen worden binnen zowel de administratie als het politieke niveau bij beide organisaties. Het is belangrijk dat gemeentebestuur en OCMW-bestuur vooraf duidelijk bepalen hoe ze dit concreet zullen aanpakken (bijvoorbeeld: kopen we samen dingen aan? Voor welke diensten werken we samen? Tegen wanneer? Hoe ver gaat de samenwerking? Wie is verantwoordelijk?). De afstemming van de structuur, werking en cultuur van beide organisaties is geen eenvoudige opdracht. De effecten op de werking en het personeel mogen niet onderschat worden. Gezien het hier over een belangrijk veranderingstraject gaat is een projectmatige aanpak met streefdoelen, stappenplan, middelen, communicatie, opvolging enz. dan ook wenselijk.

Voor een succesvolle integratie volstaat het bovendien vaak niet om de werkwijze van één van de organisaties zonder meer over te nemen in de geïntegreerde organisatie. Een integratie tussen een gemeentebestuur en een OCMW-bestuur is immers idealiter gebaseerd op een doorlichting van beide organisaties. Het spreekt voor zich dat bij deze operatie liefst het beste van de twee organisaties behouden blijft. In die zin is het soms beter te spreken van een fusie van twee organisaties in plaats van een integratie van de ene in de andere.

---

<sup>7</sup> Voor de faciliteitengemeenten in de Vlaamse rand en voor Voeren is er geen verplichte fusie tussen gemeente- en OCMW-bestuur voorzien.

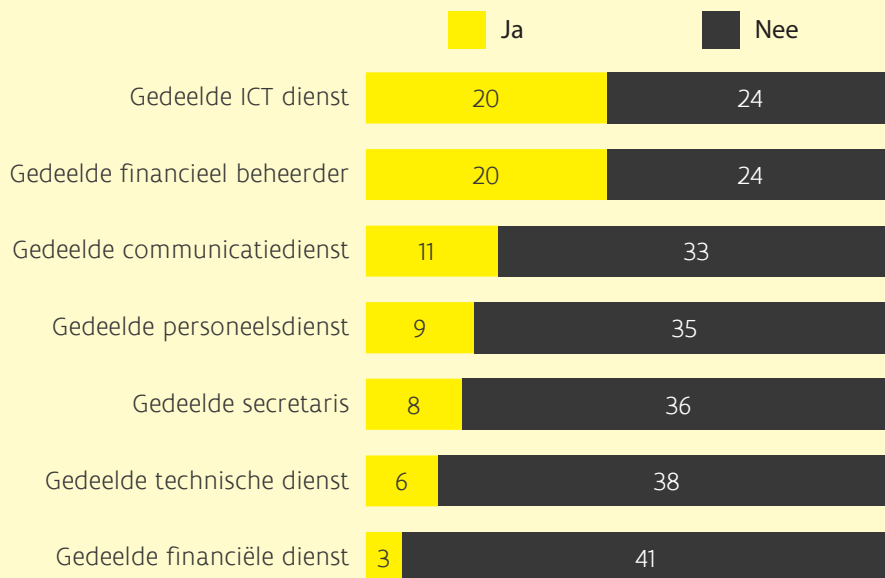
## 4.2 VASTSTELLINGEN

Er is een duidelijke evolutie in de richting van meer samenwerking tussen gemeente- en OCMW-besturen vast te stellen. De intentie van de Vlaamse Regering om tegen 2019 de OCMW-besturen in de gemeentebesturen te integreren is een sterke stimulans in dit proces<sup>8</sup>.

De manier waarop beide organisaties samenwerken kan sterk verschillen. Sommige gemeente- en OCMW-besturen hebben vlotte, al dan niet formeel vastgelegde contacten, wisselen expertise uit en/of voeren samen projecten uit. Dat is echter niet overal zo. In een kleine groep geauditeerde gemeente- en OCMW-besturen werd een gebrek aan vertrouwen vastgesteld. Hoewel dat geen ideale vertrekbasis voor de uitbouw van een degelijke samenwerking is, proberen ook die besturen samen te werken.

Enkele geauditeerde organisaties delen al medewerkers en/of diensten (zie figuur 12). De medewerkers en/of diensten van gemeentebesturen en OCMW-besturen die samenwerken, worden echter meestal ofwel door de ene organisatie, ofwel door de andere aangestuurd. De dagelijkse werking steunt in dit geval veeleer op informele contacten tussen de medewerkers en/of diensten van beide organisaties onderling, dan op een duidelijke aansturing. Hoewel heel wat gemeentebesturen en OCMW-besturen bijvoorbeeld wel een gemeenschappelijke financieel beheerder hebben, werken hun financiële diensten vaak nog sterk gescheiden.


Figuur 12 - **Aantal gemeente en OCMW-besturen dat een medewerker/dienst deelt**



In heel wat geauditeerde besturen wil het lokale politieke niveau dat gemeentebestuur en OCMW meer naar elkaar toegroeien en wordt dat vastgelegd in het meerjarenplan. Het blijft echter vaak bij die intentie. Gemeentebesturen en OCMW-besturen hebben voorsnog relatief weinig structureel samen nagedacht over hoe ze een integratie concreet zullen aanpakken. Initiatieven om meer samen te werken worden vaak weinig projectmatig aangepakt, maar veeleer op basis van een toevallige gebeurtenis (bijvoorbeeld het vertrek van een medewerker).

<sup>8</sup> Deze politieke intentie is echter nog niet juridisch geformaliseerd door een aanpassing van de Vlaamse en federale regelgeving.

Een minderheid van de geauditeerde organisaties stelt gemeenschappelijke streefdoelen voorop en werkt daar samen aan via een duidelijk traject. Ook de praktische problemen (zoals verschillende software, verschillende werkafspraken, verschillende locaties ...) gaan ze daarbij niet uit de weg. Meestal is er echter een gebrek aan duidelijke streefdoelen die gebaseerd zijn op de noden en behoeften van beide organisaties.



De fusie van de gemeentelijke en de OCMW-organisatie is een werk van lange adem.

Dit kan ervoor zorgen dat de samenwerking moeilijk verloopt. De organisaties verliezen zich dan in praktische problemen (bijvoorbeeld: wie zit in welk kantoor? Welke uurregeling hanteren we? Welke software gaan we gebruiken?) en focussen zich niet meer op de essentie (bijvoorbeeld: hoe moet de samenwerking er uit zien om de dienstverlening van gemeentebestuur en OCMW-bestuur vlot te laten verlopen?). Onduidelijkheid over de toekomst creëert bovendien onrust bij de medewerkers, kan hen demotiveren en geeft hun een negatief beeld van de samenwerking.

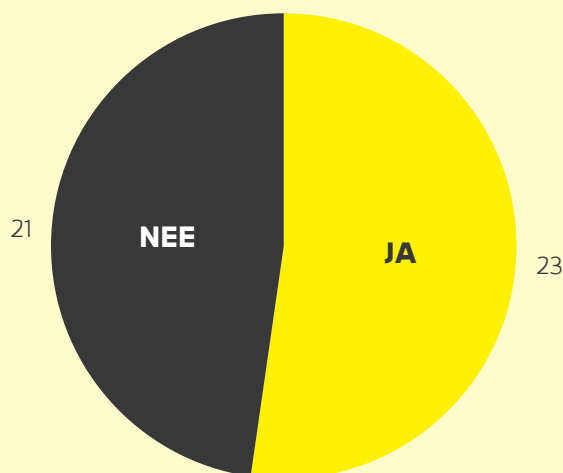
Audit Vlaanderen stelde vast dat in een beperkt aantal gemeenten louter gestreefd wordt naar het opnemen van het OCMW in de bestaande gemeentelijke organisatie. Deze besturen verliezen daarbij uit het oog dat zowel OCMW-besturen als gemeentebesturen elk hun eigen sterke punten kunnen hebben. Bovendien staan gemeentebesturen zeker niet altijd sterker op het vlak van interne controle / organisatiebeheersing. In een aantal geauditeerde besturen beschikt het OCMW duidelijk over de sterkste interne organisatie. Idealiter worden dan ook zoveel mogelijk de sterke punten van beide organisaties behouden.

## 4.3 VERBETERPUNT

### De aanpak van de samenwerking tussen gemeentebestuur en OCMW-bestuur kan het best meer projectmatig

Een fusie van gemeentebesturen en OCMW-besturen gebeurt het best door de sterke punten en verbeterpunten van beide organisaties in kaart te brengen en zoveel mogelijk sterke punten te behouden. Deze operatie dient bij voorkeur projectmatig te worden aangepakt. Het is immers belangrijk dat er snel duidelijkheid en overeenstemming is over een aantal basisvragen: voor welke diensten werken we samen? Tegen wanneer? Wie is verantwoordelijk? Het afstemmen van de structuur, de werking en de cultuur van beide organisaties is immers geen eenvoudige opdracht.

Figuur 13 - Het aantal organisaties met een aanbeveling over de aanpak van de samenwerking tussen gemeentebestuur en OCMW



Een verregaande samenwerking tussen gemeentebestuur en OCMW-bestuur kan de werking van beide sterk beïnvloeden. Voor de geauditeerde besturen waar de politieke wil bestaat om meer samen te werken, maar een onvoldoende projectmatige aanpak voorhanden is, geldt dit als een belangrijk verbeterpunt. Audit Vlaanderen formuleerde hierover dan ook een aanbeveling (zie figuur 13).

## 4.4 GOEDE PRAKTIJK

---

In Drogenbos, een faciliteitengemeente in de Vlaamse rand met ongeveer 5.100 inwoners, willen gemeentebestuur en OCMW meer samenwerken. Ze hebben sinds 2009 een gemeenschappelijke secretaris en beslisten om deze legislatuur (2013-2018) een verregaande integratie te realiseren. Zij kozen ervoor om dat projectmatig aan te pakken en werkten een omstandig veranderingstraject uit.

Beide besturen bepaalden samen duidelijk waar ze naartoe willen en verwerkten dat in een visie en een aantal doelstellingen. Bovendien legden ze de toekomstige organisatiestructuur vast, zodat iedereen weet hoe de toekomstige organisatie eruit zal zien.

Om de vooropgestelde doelstellingen te realiseren, werkten beide organisaties een gemeenschappelijk stappenplan uit. Dat stappenplan houdt rekening met de verschillende componenten van een organisatie (zoals middelen, structuur, cultuur ...), zodat er geen noodzakelijke stappen vergeten worden. Het plan geeft ook een duidelijk overzicht van de te nemen acties, de verantwoordelijken en de gewenste resultaten. Zo kent iedere betrokkene zijn of haar rol en weet men waaraan gewerkt wordt.

Omdat de rollen en de te ondernemen stappen goed afgelijnd zijn, is het eenvoudig de vooruitgang op te volgen. Het project wordt gecoördineerd door een stuurgroep waarin het management en het politieke niveau vertegenwoordigd zijn. De stuurgroep beschikt over de nodige informatie om de status van het project systematisch op te volgen. De organisaties schenken ook de nodige aandacht aan de communicatie. Regelmatig houden ze de medewerkers op de hoogte van de veranderingen via nieuwsbrieven en/of toelichtingen. Ook het politieke niveau wordt betrokken bij het project en dat draagt bij tot een goede gedragenheid in het bestuur.

In de nabije toekomst zal er normaal gezien geen sprake zijn van een fusie tussen gemeentebesturen en OCMW-besturen in faciliteitengemeenten in de Vlaamse rand en in Voeren. Het voorbeeld van Drogenbos toont aan dat gemeentebesturen en OCMW-besturen kiezen voor meer samenwerking, los van evoluties in de regelgeving.

De case van de Drogenbos is slechts één van de goede praktijken die Audit Vlaanderen heeft vastgesteld tijdens de audits. Meer goede praktijken zijn terug te vinden op <https://www.bestuurszaken.be/goede-praktijken-leidraad-organisatiebeheersing->.





# 5

## DE IMPLEMENTATIE VAN REGELGEVING



## 5.1 REFERENTIEKADER

---

Het Gemeente- en het OCMW-decreet, alsook andere regelgeving, bieden een aantal instrumenten en richtlijnen die de lokale besturen kunnen helpen bij de uitbouw van een degelijke interne controle / organisatiebeheersing. De filosofie achter de organieke decreten is dat zij (enkel) sturen op hoofdlijnen. Verder beschikken de lokale besturen zelf over een zekere autonomie om de wetgeving op een voor hen geschikte manier te implementeren.

De organieke regelgeving biedt instrumenten aan die de lokale besturen helpen op een **kwaliteitsvolle** manier om te gaan met **belanghebbenden**, zoals de burger en de politiek verantwoordelijken.

- Een lokaal bestuur krijgt heel wat signalen van klanten. Wanneer een burger niet tevreden is over de dienstverlening, moet hij of zij een klacht kunnen indienen. De manier waarop de organisatie met klachten omgaat, is bijgevolg een belangrijk onderdeel van het systeem waarmee een lokaal bestuur de signalen van zijn klanten verzamelt en behandelt. Een reglement legt in principe de richtlijnen voor het behandelen van klachten vast.
- In een lokaal bestuur staan de politiek verantwoordelijken dicht bij de organisatie. De afsprakennota heeft tot doel de samenwerking tussen deze twee partijen goed te laten verlopen. Het is immers zinvol dat administratie en politiek verantwoordelijken aan het begin van de legislatuur een dialoog over ieders rol voeren. Die afspraken kunnen ook een terugvalbasis bieden wanneer de samenwerking minder vlot verloopt.

Ook op het vlak van **integriteit** bevat de regelgeving richtlijnen die onontbeerlijk zijn voor een goed beheerste organisatie.

- Medewerkers in lokale besturen komen vaak terecht in deontologisch gevoelige situaties. De organieke decreten bieden hiervoor een houvast omdat er deontologische rechten en plichten in opgenomen zijn. Lokale besturen moeten echter ook een deontologische code uitwerken om de rechten en plichten van de medewerkers te concretiseren en hun dus ondersteuning te bieden wanneer ze in deontologisch gevoelige situaties terecht komen.
- De wetgeving overheidsopdrachten legt belangrijke principes vast om overheidsmiddelen op een integere manier te besteden.

Om integer te werken is het tot slot belangrijk de aanwezige **informatie correct te beheren**.

- De lokale besturen hebben toegang tot en werken met heel wat persoonsgegevens. Om te voldoen aan een aantal wettelijke vereisten leggen de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid en de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer een aantal richtlijnen op. Zo moet elk gemeente- en OCMW-bestuur beschikken over een informatieveiligheidsplan en een veiligheidsconsulent aanstellen.

## 5.2 VASTSTELLINGEN

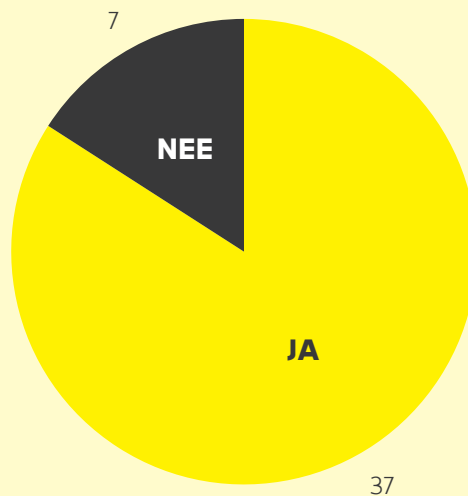
### HET KWALITEITSVOL OMGAAN MET BELANGHEBBENDEN

Het valt op dat instrumenten zoals het klachtenreglement en de afsprakennota wel aanwezig zijn in de meeste besturen, maar weinig gebruikt worden.

#### Het klachtenreglement

De geauditeerde besturen verwerken op verschillende manieren de meldingen, klachten ... die ze krijgen. Enkele organisaties registreren systematisch de meldingen die ze via allerlei kanalen (bijvoorbeeld website, meldingskaarten, telefonisch ....) ontvangen. Op die manier kunnen ze de behandeling van de meldingen opvolgen. Ze kunnen ook belangrijke trends opmerken en hierover rapporteren aan het managementteam en het politieke niveau. De meeste organisaties gaan echter minder systematisch om met de meldingen die ze krijgen en rapporteren er vrijwel niet over.

Figuur 14 - **Aantal organisaties dat beschikt over een door de raad goedgekeurd reglement voor klachtenbehandeling**

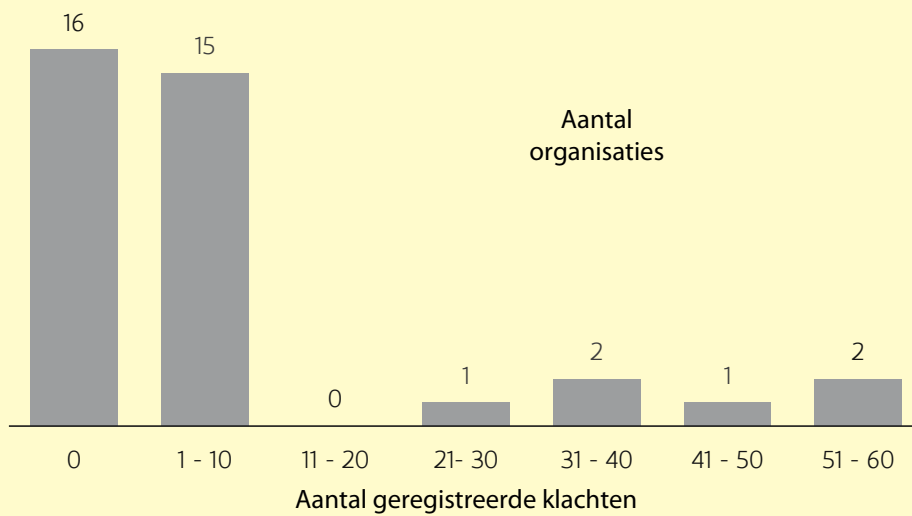


37 geauditeerde besturen beschikken over een reglement voor klachtenbehandeling (zie figuur 14). 16 van hen registreerden het afgelopen jaar geen klachten (zie figuur 15). Het grote verschil in het aantal geregistreerde klachten is vooral te verklaren door het verschil in toepassing van het klachtenreglement. Medewerkers zijn namelijk niet altijd voldoende op de hoogte van de inhoud van dit reglement en behandelen klachten op hun eigen manier. Weinig van de geauditeerde besturen hebben richtlijnen voor de behandeling van klachten. 19 rapporteren jaarlijks over de binnengekomen klachten aan de raad (zie figuur 16).

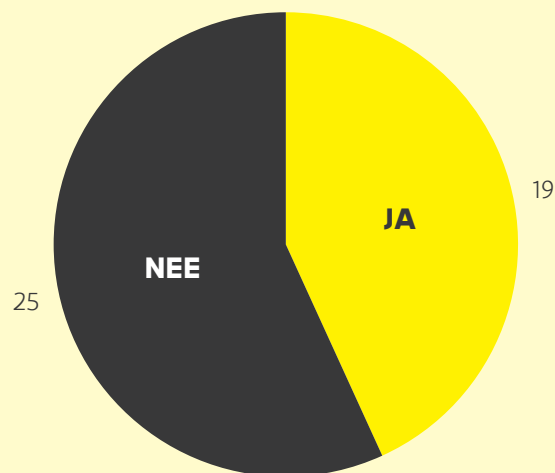
#### De afsprakennota

Een meerderheid van de geauditeerde besturen heeft de afspraken tussen het politieke niveau en de organisatie duidelijk vastgelegd in een afsprakennota (zie figuur 17). Uit de audits blijkt echter dat deze nota doorgaans vanuit een formalistische invalshoek is opgemaakt en niet de basis is waarop de samenwerking steunt.

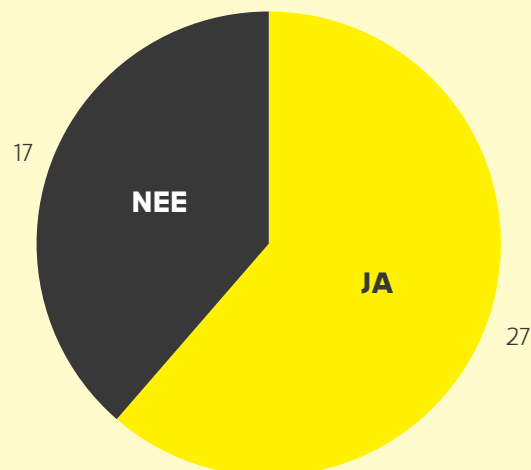
Figuur 15 - **Aantal organisaties per aantal geregistreerde klachten (weergegeven in intervallen)**



Figuur 16 - **Aantal organisaties dat jaarlijks rapporteert over de ontvangen klachten aan de raad**



Figuur 17 - **Aantal organisaties dat een afsprakennota afsloot**

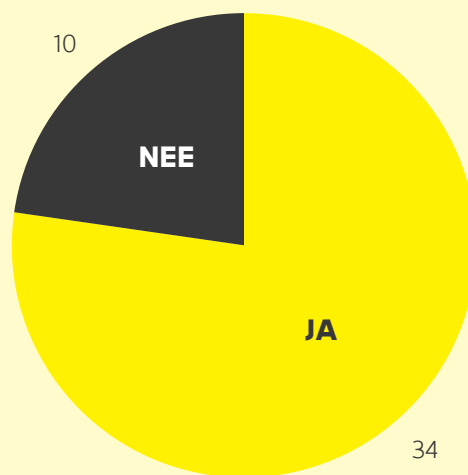


## INTEGER TE WERK GAAN

### De deontologische code

De vastlegging van een deontologische code (zie figuur 18) is een maatregel die veel besturen nemen om integer te werken. Toch blijkt dit vaak niet voldoende. Heel wat organisaties nemen immers amper initiatieven om de deontologische code voor personeelsleden regelmatig onder de aandacht te brengen, waardoor de medewerkers de richtlijnen vaak niet eens kennen. Ook hier is het dus vaak zo dat het decretaal verplichte instrument wel bestaat, maar het in de praktijk niet echt leeft.

Figuur 18 - **Aantal organisaties dat beschikt over een deontologische code voor haar personeelsleden**



### De wetgeving op overheidsopdrachten

Een ander aspect van integer werken is een juiste besteding van de financiële middelen en het vermijden van belangenconflicten. Op het vlak van overheidsopdrachten volgen medewerkers vaak opleidingen of maken ze gebruik van ondersteunende software. Die maatregelen blijken echter onvoldoende om te garanderen dat alle leveranciers volgens de juiste wettelijke bepalingen worden aangesteld. Men evalueert bijvoorbeeld langlopende contracten (zoals verzekeringen, software ...) onvoldoende kritisch. Voor eenvoudige aankopen (zoals kantoor materiaal, kleine gereedschappen ...) valt men geregeld terug op dezelfde leverancier en raadpleegt men weinig de markt.

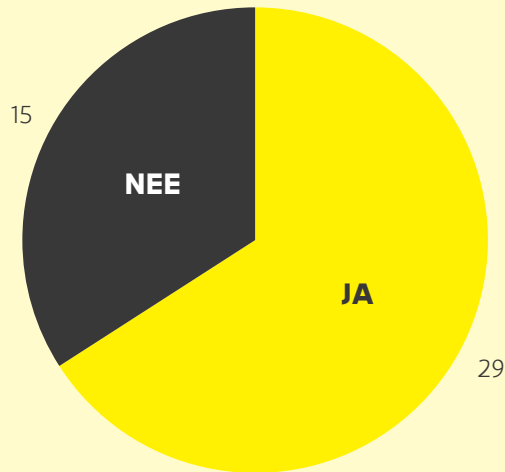
Meer en meer maken lokale besturen gebruik van raamcontracten of samen aankopen. Dat leidt in heel wat gevallen tot besparingen en/of een betere inzet van expertise.

Omdat het aankoopbeheer en het beheer van contracten een belangrijk aandachtspunt is voor veel organisaties, voert Audit Vlaanderen vanaf het najaar 2015 een thema-audit uit over dit onderwerp.

## INFORMATIE VEILIG BEHEREN

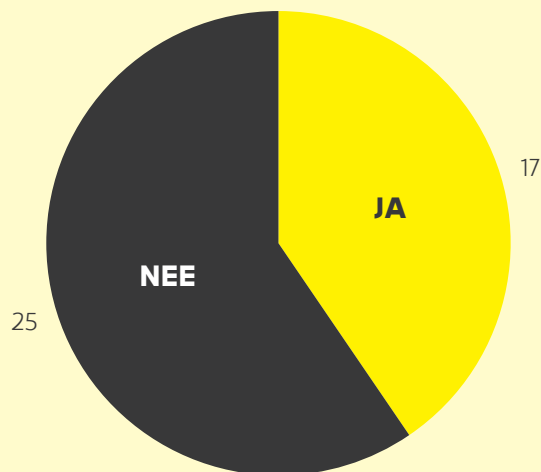
Een aantal organisaties stemt de toegang tot informatie af op de individuele taken van een medewerker. Anderen volgen dit minder nauwgezet op, met als risico dat onbevoegde personeelsleden gevoelige informatie kunnen raadplegen of manipuleren (bijvoorbeeld leveranciersgegevens aanpassen).

Figuur 19 - **Aantal organisaties dat beschikt over een veiligheidsconsulent**



Het merendeel van de geauditeerde organisaties heeft (recent) een veiligheidsconsulent aangesteld (zie figuur 19). De meeste van hen werken aan de opmaak van een informatieveiligheidsplan. 17 van de 44 geauditeerde besturen hebben al een dergelijk plan (zie figuur 20), maar passen het niet altijd toe.

Figuur 20 - **Aantal organisaties dat beschikt over een informatieveiligheidsplan**



## OVERIGE VASTSTELLINGEN

Naast de eerder besproken onderwerpen, zijn er nog meer vaststellingen rond de gebrekkige naleving van de regelgeving. Hieronder nog enkele voorbeelden.

- Alle geauditeerde besturen beschikten over het decretaal verplichte organogram. Het maakte ook deel uit van de toelichting bij het meerjarenplan. Het organogram van veel geauditeerde lokale besturen was echter geen actuele weergave van de organisatiestructuur. In een beperkt aantal besturen gaf een onduidelijkheid in hiërarchie ook problemen voor de werking.
- Beschikken over een postregistratiesysteem is een andere decretale verplichting. In de praktijk stelt Audit Vlaanderen vast dat zeker niet alle belangrijke communicatie systematisch geregistreerd wordt in een postregistratiesysteem. Op die manier wordt heel wat informatie aan de controle van de raadsleden onttrokken.
- Ook het beheer van informatie in de archieven is niet altijd duidelijk georganiseerd. De organisaties nemen weinig initiatieven om duidelijke richtlijnen hiervoor uit te werken of op te volgen.



## 5.3 VERBETERPUNT

---

/// **De filosofie van de organieke decreten en andere regelgeving is onvoldoende geïmplementeerd**

/// Er bestaat een kloof tussen wat de regelgeving voorschrijft (het “wettelijke land”) en de realiteit in de lokale besturen (het “werkelijke land”). De organieke decreten bevatten verschillende bepalingen over de versterking van de interne organisatie. Hoewel deze decreten reeds geruime tijd van kracht zijn, is de filosofie achter verschillende van die bepalingen nog vaak niet of onvoldoende geïmplementeerd.

## BIJLAGE 1: DE GEAUDITEERDE BESTUREN

Type	Gemeente	Provincie	Bevolkingsaantal	VTE	Totaal uitgaven	Instap BBC	AGB
Gemeente	Aalter	Oost-Vlaanderen	20.030	153	€ 24.956.916	2012	1
Gemeente	Begijnendijk	Vlaams-Brabant	9.985	56	€ 11.854.191	2012	0
Gemeente	Beringen	Limburg	44.479	330	€ 58.099.695	2012	0
Gemeente	Boortmeerbeek	Vlaams-Brabant	11.988	51	€ 15.817.113	2013	1
Gemeente	Boutersem	Vlaams-Brabant	8.002	45	€ 11.933.852	2014	0
Gemeente	De Pinte	Oost-Vlaanderen	10.352	63	€ 15.767.843	2011	0
Gemeente	Denderleeuw	Oost-Vlaanderen	19.334	111	€ 30.128.828	2013	0
Gemeente	Dilbeek	Vlaams-Brabant	41.099	214	€ 64.057.737	2011	0
Gemeente	Drogenbos	Vlaams-Brabant	5.114	36	€ 10.175.241	2012	0
Gemeente	Geel	Antwerpen	38.556	355	€ 75.719.233	2011	2
Gemeente	Kasterlee	Antwerpen	18.023	123	€ 25.589.835	2012	0
Gemeente	Meerhout	Antwerpen	10.150	86	€ 14.145.445	2012	0
Gemeente	Merkspas	Antwerpen	8.750	82	€ 21.039.127	2013	1
Gemeente	Mol	Antwerpen	35.488	320	€ 50.870.733	2011	0
Gemeente	Olen	Antwerpen	12.133	93	€ 20.077.419	2012	1
Gemeente	Oostrozebeke	West-Vlaanderen	7.693	57	€ 9.224.689	2011	0
Gemeente	Oudenaarde	Oost-Vlaanderen	30.750	185	€ 45.551.520	2014	0
Gemeente	Schelle	Antwerpen	8.183	54	€ 11.006.582	2012	1
Gemeente	Sint-Katelijne-Waver	Antwerpen	20.457	130	€ 35.352.804	2012	1
Gemeente	Stabroek	Antwerpen	18.357	111	€ 28.373.504	2014	0
Gemeente	Waregem	West-Vlaanderen	37.214	212	€ 56.612.317	2014	1
Gemeente	Zonnebeke	West-Vlaanderen	12.358	84	€ 24.508.473	2012	0
Gemeente	Zottegem	Oost-Vlaanderen	25.753	198	€ 37.445.151	2012	1
Gemeente	Zutendaal	Limburg	7.159	48	€ 7.988.566	2013	0

In totaal werden 24 gemeenten en 10 AGB's geauditeerd. In 2014 stelden ze samen 3.197 VTE's te werk en budgetteerden ze 706.296.814 euro aan uitgaven.

Type	Gemeente	Provincie	Bevolkingsaantal	VTE	Totaal uitgaven	Instap BBC
OCMW	Begijnendijk	Vlaams-Brabant	9.985	43	€ 3.366.868	2013
OCMW	Beringen	Limburg	44.479	157	€ 18.313.720	2013
OCMW	Boortmeerbeek	Vlaams-Brabant	11.988	43	€ 5.206.351	2012
OCMW	Boutersem	Vlaams-Brabant	8.002	24	€ 2.015.082	2011
OCMW	De Pinte	Oost-Vlaanderen	10.352	59	€ 5.511.119	2011
OCMW	Denderleeuw	Oost-Vlaanderen	19.334	56	€ 5.969.421	2012
OCMW	Dilbeek	Vlaams-Brabant	41.099	158	€ 14.821.368	2011
OCMW	Drogenbos	Vlaams-Brabant	5.114	19	€ 2.563.636	2014
OCMW	Geel	Antwerpen	38.556	200	€ 20.745.848	2013
OCMW	Meerhout	Antwerpen	10.150	100	€ 7.745.040	2013
OCMW	Merksplas	Antwerpen	8.750	26	€ 2.368.630	2012
OCMW	Mol	Antwerpen	35.488	222	€ 19.756.119	2014
OCMW	Olen	Antwerpen	12.133	30	€ 4.052.760	2014
OCMW	Oosterzele	Oost-Vlaanderen	13.505	28	€ 2.794.402	2012
OCMW	Oostrozebeke	West-Vlaanderen	7.693	69	€ 5.281.362	2014
OCMW	Schelle	Antwerpen	8.183	20	€ 8.056.745	2014
OCMW	Stabroek	Antwerpen	18.357	31	€ 3.330.452	2012
OCMW	Waregem	West-Vlaanderen	37.214	296	€ 28.736.060	2012
OCMW	Zottegem	Oost-Vlaanderen	25.753	231	€ 17.400.721	2012
OCMW	Zutendaal	Limburg	7.159	20	€ 1.977.810	2012

Er werden 20 OCMW's geauditeerd. In 2014 stelden ze samen 1.832 VTE's te werk en budgetteerden ze 180.013.514 euro aan uitgaven.

## BIJLAGE 2: DE GEAUDITEERDE BESTUREN VERGELEKEN MET ALLE LOKALE BESTUREN

---

De organisatie-audits werden uitgevoerd bij 54 lokale besturen van 25 gemeenten. De groep van geauditeerde besturen is, net zoals de groep van alle lokale besturen, zeer divers. Er werden audits uitgevoerd in kleine en grote organisaties.

De onderstaande tabel vergelijkt het gemiddeld inwonersaantal en de mediaan van het inwonersaantal van de geauditeerde besturen met die van alle lokale besturen.

	Geauditeerden	Alle lokale besturen
Gemiddeld aantal inwoners	18.996	20.877
Mediaan aantal inwoners	13.505	14.369

Wat inwonersaantal betreft zijn de verschillen tussen de geauditeerde lokale besturen en de niet-geauditeerde organisaties dus eerder beperkt. Het belangrijkste verschil is dat de BBC-piloten substantieel oververtegenwoordigd zijn. Dit betekent dat lokale besturen die, meer dan andere organisaties, inspelen op nieuwe evoluties wellicht een groter deel uitmaken van de steekproef.

## COLOFON

Uitgave december 2015

Depotnummer: D/2015/3241/347

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

Deze publicatie is ook beschikbaar op [www.auditvlaanderen.be](http://www.auditvlaanderen.be)