

Thema-audit

Opvolging van Verzelfstandigde en Verbonden Entiteiten (OVVE)

Globaal rapport | 20.12.2022



**Vlaamse
overheid**

**AUDIT
VLAANDEREN**

INHOUDSOPGAVE

1	Situering	3
2	Globale conclusie van de thema-audit opvolging van verzelfstandigde en verbonden entiteiten	5
3	Dankwoord	6
4	Aan de slag met de belangrijkste conclusies van de thema-audit Opvolging van Verzelfstandigde en Verbonden Entiteiten	7
	Bijlage 1: Algemene informatie thema-audit opvolging van verzelfstandigde en verbonden entiteiten	16
	Bijlage 2: De geauditeerde besturen	19
	Bijlage 3: De resultaten per audit	20

1 SITUERING

Audit Vlaanderen voerde in de periode oktober 2021 – november 2022 de thema-audit opvolging van verzelfstandigde en verbonden entiteiten¹ (hierna entiteiten genoemd) uit bij tien lokale besturen. De focus van deze audit richtte zich in de eerste plaats, maar niet uitsluitend, op de rechtspersonen die vallen onder het Decreet Lokaal Bestuur (DLB).

Elk lokaal bestuur is finaal verantwoordelijk voor de realisatie van de haar toegewezen aangelegenheden van gemeentelijk belang. Het lokaal bestuur heeft daarbij de keuze om taken zelf uit te voeren of om ze te laten uitvoeren door middel van een andere structuur (bv. een vzw) of door samenwerking (bv. toetreding tot een opdrachthoudende vereniging). Vaak wordt ook gebruik gemaakt van structuren die verbonden zijn met meerdere lokale besturen.

Meer in het algemeen, zijn er diverse impulsen die erop zijn gericht om lokale besturen (sectoraal) te laten samenwerken. Schaalvergroting kan immers bijdragen tot een meer efficiënte dienstverlening. Dit maakt dat hiertoe ingezette middelen van de lokale besturen bovenlokaal worden bestuurd. De directe (overdracht van middelen) en indirecte materialiteit (financieel belang van deze entiteiten) van deze entiteiten is bijgevolg niet onbelangrijk. Signalen uit het werkveld wijzen er op dat deze dynamiek de lokale besturen uitdaagt om in alle transparantie sturing te geven aan deze entiteiten met het oog op een correcte dienstverlening. Het aantal verzelfstandigde en verbonden entiteiten kan zeer groot en uiteenlopend zijn. Om te vermijden dat dit tot onbeheersbare en ondoorzichtige situaties leidt, moet een lokaal bestuur zich goed organiseren om het overzicht te behouden en de regie ervan te kunnen verzekeren.

Net zoals bij taken die een lokaal bestuur met eigen diensten uitvoert, is het bij de uitvoering door verzelfstandigde of verbonden entiteiten belangrijk dat de dienstverlening effectief, efficiënt, integer en kwaliteitsvol wordt uitgevoerd. Deze entiteiten zijn zelf verantwoordelijk voor het realiseren van een goede organisatiebeheersing. Het is evenwel belangrijk dat het ‘moederbestuur’ op gepaste wijze de nodige aansturing en opvolging verzekert. Dit maakt dat deze entiteiten de juiste richting aanhouden en een gepaste invulling geven aan de aan hen toevertrouwde taken. Voor de vertegenwoordiging van het lokaal bestuur ten aanzien van de respectievelijke entiteiten, worden hiervoor veelal mandatarissen aangeduid. De focus van deze thema-audit ligt dus op de risico's die verband houden met een gedelegeerde opvolging en aansturing van deze entiteiten.

Audit Vlaanderen onderzocht in welke mate deze lokale besturen beheersmaatregelen invoerden om de risico's verbonden aan een gedelegeerde opvolging en aansturing van de entiteiten, onder meer voor wat betreft de organisatie van de opvolging en aansturing via en samen met gemandateerden, in te perken. Zowel de administratie, het politieke niveau als de entiteiten zelf, dragen hierin een verantwoordelijkheid. Deze thema-audit doet echter geen uitspraken over het gevoerde beleid inzake entiteiten.

Dit globaal rapport bundelt de belangrijkste vaststellingen van deze thema-audit en formuleert hierbij mogelijke verbeteracties. Daarnaast zijn goede praktijken uit de individuele audits opgenomen die als inspiratie voor andere lokale besturen kunnen dienen. Aangezien Audit Vlaanderen met uitzondering van de APB's, AGB's en welzijnsverenigingen, niet bevoegd is voor entiteiten, bevat dit rapport geen uitspraken over het functioneren van de entiteiten. Waar relevant, wordt wel verwezen naar inspirerende praktijken van deze entiteiten. Audit Vlaanderen publiceert over deze audit ook een meer uitgewerkt

¹ Als een lokaal bestuur een taak van gemeentelijke belang toevertrouwt aan een andere rechtspersoon, is dit een verzelfstandigde entiteit. Een entiteit is verbonden, wanneer het lokaal bestuur de mogelijkheid heeft om de financiële en operationele beslissingen van die entiteit minstens indirect te beïnvloeden

AUDIT VLAANDEREN

inspiratierapport dat is bedoeld voor medewerkers die actief aan de slag wil gaan met specifieke aspecten van dit thema.

Bijlage 1 geeft meer toelichting over de inhoud van deze thema-audit. De lijst met geauditeerde besturen, de geanonimiseerde resultaten van de individuele audits en de legende van de gebruikte kleuren zijn opgenomen in bijlage 2 en 3.

2 GLOBALE CONCLUSIE VAN DE THEMA-AUDIT OPVOLGING VAN VERZELFSTANDIGDE EN VERBONDEN ENTITEITEN

De beheersing van risico's die verband houden met het opvolgingsproces van verzelfstandigde en verbonden entiteiten, is ontoereikend. De beheersmaatregelen voor wat betreft de organisatie van de opvolging en aansturing via en samen met gemandateerden, zijn nog onvoldoende aanwezig. Een gestructureerde en gerichte aanpak ontbreekt veelal. Veeleer maken de onderzochte besturen impliciete keuzes en vallen ze ook terug op informele en veelal persoonsafhankelijke beheersing. Meer in het algemeen, is dit een proces waar tot op heden relatief weinig aandacht aan wordt besteed. Dit kan mede worden verklaard, door het feit dat de verantwoordelijkheid hiervoor wordt gedeeld door het politieke niveau, de administratie en de entiteiten zelf.

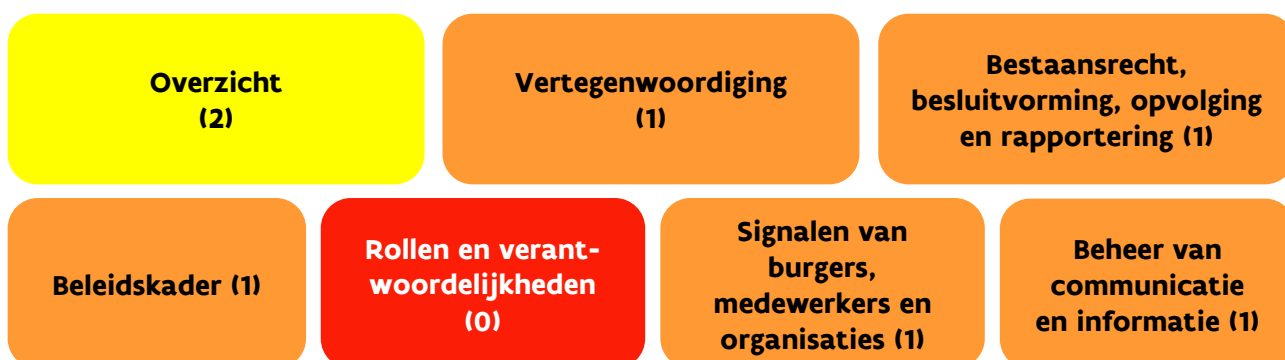
De volgende **verbeterpunten** belemmeren een efficiënte, integere en kwaliteitsvolle aanpak en verloop van het opvolgingsproces:

- de opvolging van entiteiten gebeurt in grote mate ad hoc en entiteiten krijgen in het algemeen weinig aandacht bij het uittekenen van een aantal relevante processen (bv. omgevingsanalyse);
- (nieuwe) raadsleden/mandatarissen kunnen veelal niet terugvallen op gestructureerde en degelijke ondersteuning bij de invulling van hun manda(a)t(en);
- de meerderheid van de onderzochte besturen heeft geen volledig, actueel en correct overzicht van de entiteiten en geeft evenmin gevolg aan de decretaal verplichte jaarlijkse deling van deze informatie met de raden.

Daarnaast stelde Audit Vlaanderen op basis van de uitgevoerde audits ook de volgende **positieve punten** vast:

- de aanduiding van vertegenwoordigers verloopt zowel bij het begin als tijdens de legislatuur transparant en gestructureerd;
- lokale besturen nemen diverse initiatieven om informatie die verband houdt met hun entiteiten te verzamelen;
- de samenwerking met (sommige) entiteiten worden via diverse, veelal ad hoc initiatieven besproken op het politieke niveau (bv. raadscommissies).

Overzicht gemiddelde maturiteitsinschatting bij de tien audits:



(De cijfers tussen haakjes komen overeen met de scores uit de legende op pagina 21.)

3 DANKWOORD

Audit Vlaanderen wil de tien geauditeerde besturen en de entiteiten waarmee in contact werd getreden, bedanken voor de constructieve samenwerking. Een bijzondere dank gaat ook uit naar de mandatarissen van deze besturen die hierover met Audit Vlaanderen in gesprek zijn gegaan. De opbouwende sfeer waarin de audits konden plaatsvinden, maakte het mee mogelijk om dit globaal rapport te maken.

Daarnaast bedankt Audit Vlaanderen ook de andere lokale besturen en actoren die kennis en informatie ter beschikking hebben gesteld tijdens de voorbereiding en de uitvoering van deze thema-audit.

4 AAN DE SLAG MET DE BELANGRIJKSTE CONCLUSIES VAN DE THEMA-AUDIT OPVOLGING VAN VERZELFSTANDIGDE EN VERBONDEN ENTITEITEN

1.

Volg de entiteiten meer doordacht op en geef ze een expliciete plaats in de (reguliere) werking van het bestuur

VASTSTELLING 1:

De regelgeving over de opvolging van entiteiten is weinig gekend en complex en is weinig bepalend voor de aanpak hiervan door de lokale besturen.

De verbondenheid van de entiteiten met een lokaal bestuur kan vele vormen aannemen. In de regelgeving is de rechtspersoon een onderscheidende factor. Die regelgeving is weinig gekend bij de lokale besturen en de daaraan gekoppelde opvolgregels, stroken niet noodzakelijk met het reële belang van de verbondenheid. Dat belang wordt immers ook door andere factoren bepaald (bv. politieke gevoeligheid van de activiteiten van de entiteit). De facto maken de lokale besturen wel degelijk een verschil in hun wijze van opvolging. Een expliciete categorisering van de entiteiten en een daaraan gekoppelde opvolgstrategie, ontbreekt evenwel. De gemaakte keuzes zijn daardoor niet gedocumenteerd en veelal gedreven door individuele inschattingen. Geen van de tien geauditeerde besturen hanteerde immers een onderbouwde en vastgelegde prioritering

De opvolginstrumenten die het Decreet Lokaal Bestuur aanreikt, worden onderbenut door de lokale besturen. Volgens dit decreet moet de raad bijvoorbeeld minstens twee maal per jaar een toelichting krijgen over elk van de dienstverlenende- en opdrachthoudende verenigingen. In de praktijk volgen de lokale besturen dit om uiteenlopende redenen niet. Entiteiten met veel deelgenoten botsen hier ook op hun grenzen. Om toch tegemoet te komen aan hun informatieplicht, organiseren sommige entiteiten zelf open informatiemomenten voor alle mandatarissen van hun deelgenoten.

In het kader van de tijdens deze audit uitgevoerde decretale conformiteitstest is het duidelijk dat lokale besturen weinig kennis hebben van de (complexe) decretale regelgeving. Bij de onderzochte lokale besturen leeft een duidelijke vraag naar een bevattelijk overzicht en correcte interpretatie van de regelgeving. Waar de regelgeving niets voorschrijft inzake opvolging en terugkoppeling, blijken de geauditeerde lokale besturen zelf weinig invulling te geven.

De beheersing van haar risico's verhoogt de kans dat een lokaal bestuur haar doelstellingen kan realiseren. Openstaande risico's bij de verbonden entiteiten zijn indirect ook risico's voor alle lokale besturen die (als mede eigenaar) de entiteiten besturen. De lokale besturen hebben evenwel doorgaans weinig zicht op het risicomanagement bij de entiteiten. Voor de verzelfstandigde entiteiten is het beeld gemengd.

MOGELIJKE VERBETERACTIES

De volgende verbeteracties kunnen bijdragen tot een meer doordachte opvolging van de entiteiten en betere benutting van de bestaande regelgeving;

- **Categoriseer en prioriteer de entiteiten.** Het is niet mogelijk om tientallen entiteiten in de diepte op te volgen. Op voorstel van het managementteam definieert het lokaal bestuur daarom zelf onderscheidende criteria die resulteren in een onderbouwde prioritering door het politieke niveau. Dit kan op basis van schalen (bv. hoog, medium, laag) of een rangschikking).
- **Bepaal per categorie een gepaste aanpak** Voor entiteiten die niet onder het DLB vallen is het belangrijk dat het lokaal bestuur eigen interne regels ontwikkelt (bv. hoe vaak willen we aan de raad terugkoppelen over de woonmaatschappij). De uitgewerkte aanpak bepaalt per categorie de minimale opvolging, bv. de aandacht die het managementteam en het college/vast bureau besteden aan de opvolging van de entiteiten. Ook de manier waarop raadsleden geïnformeerd worden kan hierop worden gebaseerd (bv. agendering op raadscommissies). Houd bij de opvolgstrategie rekening met verschillende deelaspecten (bv. financiële opvolging, strategische opvolging) en de decretale (opvolg)instrumenten.
- **Breng de regelgeving in kaart en beperk de grijze zones.** Maak een overzicht van decretale en statutaire bepalingen die richtinggevend zijn over de manier waarop het lokaal bestuur de verschillende entiteiten moet opvolgen. Ingeval van twijfel in verband met de interpretatie van de regelgeving kunnen andere actoren worden bevroegd. Neem hun adviezen vervolgens op in een draaiboek (bv. ABB, VVSG)

GOEDE PRAKTIJKEN

Draaiboek – lokaal bestuur Harelbeke

In een uitgewerkt draaiboek worden voorbeeldbeslissingen, overzichten en procedures die te maken hebben met onder meer de aanduiding van vertegenwoordigers, de voorbereiding van algemene vergaderingen enz. samengebracht. Dit hulpmiddel voor het secretariaat is ook voor andere medewerkers beschikbaar op het internet.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

Categorisering – lokaal bestuur Sint-Niklaas (uitvoering aanbeveling)

In uitvoering van aanbevelingen naar aanleiding van deze audit, werkt dit bestuur een opvolgmatrix uit. Dit laat toe om entiteiten te categoriseren en maakt ook duidelijk op welke wijze de opvolging ervan zal gebeuren en wie hiervoor verantwoordelijk is.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

VASTSTELLING 2:

Het lokaal bestuur heeft weinig aandacht voor (verbonden) entiteiten bij het uittekenen van de reguliere werking/haar processen.

Lokale besturen zijn doorgaans erg betrokken bij hun verzelfstandigde entiteiten (bv. AGB, vzw, welzijnsvereniging). In de praktijk dekken een aantal reguliere processen vaak ook deze entiteiten af (bv. opvolging doelstellingenkader, klachtenopvolging) en zijn hierover afspraken vastgelegd. Voor de andere entiteiten is er minder aandacht.

Zo staan weinig van de geauditeerde besturen stil bij de plaats van de entiteiten bij de externe omgevingsanalyse en de formulering van het doelstellingenkader. Heldere afspraken om bijvoorbeeld tijdens het beleidsplanningsproces hierover met de entiteiten gestructureerd in gesprek te gaan, zijn er veelal niet. Een afgestemde analyse en beleidsplanning is nochtans belangrijk om bijvoorbeeld inzake afvalbeheer te komen tot een efficiënte en doelgerichte aanpak (bv. inzake de sensibilisering van burgers). Ook bij tal van andere organisatiebrede processen (bv. omgang met meldingen, informatiebeheer, tevredenheidsmetingen) wordt hieraan vaak voorbijgegaan. Zeker op het vlak van de interne kennisdeling en informatiedoorstroom ontbreekt doorgaans duidelijkheid (zie ook vaststelling 3).

MOGELIJKE VERBETERACTIES

In functie van een efficiënte en kwaliteitsvolle dienstverlening:

- **Betrek entiteiten op een gestructureerde manier bij het beleidsplanningsproces** door afspraken te maken over het aanvullen en delen van elkaars omgevingsanalyse en de afstemming van de meerjarenplanning. Richt de aandacht vooral op die entiteiten die relevant zijn voor de formulering en latere opvolging van de doelstellingen/actieplannen/acties.
- **Geef een plaats aan de entiteiten bij de opvolging van de dienstverlening.** Lokale besturen hanteren signalen van (interne en externe) klanten om de kwaliteit van de dienstverlening te kunnen opvolgen. Zelden echter hebben zij zicht op de kwaliteit van de dienstverlening van entiteiten op het eigen grondgebied. Dat kan bijvoorbeeld door het opvragen van die data bij de entiteiten en door bij tevredenheidsmetingen ook aandacht te hebben voor de dienstverleningen die is toegewezen aan externe partners.
- **Maak bij de uittekening van andere processen systematisch de bedenking in welke mate rekening moet worden gehouden met entiteiten.** Zo hebben lokale besturen vaak afspraken over de publicatie van reglementen op de website maar volgt niemand op hoe het zit met de publicatieplicht inzake de entiteiten. Dit geldt ook voor tal van andere zaken (bv. het informatiebeheer, sensibilisering inzake belangenvermenging, interne informatiedoorstroom, functioneringsgesprekken).

GOEDE PRAKTIJKEN

Een informerend verbintenissendocument – lokaal bestuur Olen

Een verbintenissendocument vat alle (financiële) engagements die voortvloeien uit contracten en deelnames in entiteiten samen. Het bestuur gebruikt dit overzicht bij de jaarlijkse aanpassing van het meerjarenplan. Het is ook als actie opgenomen in het meerjarenplan.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

Linken naar entiteiten voor meldingen en klachten – lokaal bestuur Hove en Harelbeke

Om burgers wegwijs te maken vermeldt lokaal bestuur Hove de contactgegevens van een aantal entiteiten op haar digitale meldingskaart. Lokaal bestuur Harelbeke gaat daarin nog verder door haar digitale meldingskaart te koppelen aan de meldingskaarten van entiteiten verantwoordelijk voor straatverlichting en watervoorziening.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

Nota meer dan moederbestuur (beleidskader) – lokaal bestuur Harelbeke

Ten behoeve van de mandatarissen maakte het lokaal bestuur een nota die duidelijk maakt dat het bestuur geen eiland is maar verbonden met talrijke 'aanverwante besturen'. Er is hierin onder meer aandacht voor de verschillende types, rechtspersonen en duiding (bv. zoektocht naar grotere schaal of snellere besluitvorming).

[Lees hier de goede praktijk.](#)

VASTSTELLING 3:

De ambtelijke en politieke rollen en verantwoordelijkheden inzake de opvolging van de entiteiten zijn niet concreet ingevuld.

In afwezigheid van concrete dossiers, hebben weinig managementteams structureel aandacht voor entiteiten. De bestuurlijke opvolging wordt in grote mate beschouwd als een politieke aangelegenheid. Ook op het politieke niveau is het vaak niet duidelijk wie bijvoorbeeld wanneer welke informatie moet delen. In afwezigheid van afspraken hierover, worden de rollen en verantwoordelijkheden veelal op basis van eigen inzicht en aanvoelen ingevuld. De terugkoppeling van informatie gebeurt daardoor vaak informeel of afhankelijk van de persoonlijke netwerken binnen het bestuur. Zeker nieuwe (uitvoerende) mandatarissen geven aan dat zij weinig of geen richtlijnen hebben om op terug te vallen. De organisatie loopt zo het risico dat de opvolging inefficiënt gebeurt en/of belangrijke besluitvorming op het niveau van de entiteiten pas laattijdig vastgesteld wordt.

Voor de 'governance' van een lokaal bestuur kan doorgaans worden teruggevallen op een aantal sleuteldocumenten (bv. afsprakennota tussen het MAT en het college/vast bureau, huishoudelijke reglementen). Hierin is overwegend weinig aandacht voor entiteiten. Hetzelfde is waar voor de rol van de decretale graden. De verwachtingen van het politieke niveau ten aanzien van de algemeen en financieel directeur met betrekking tot de entiteiten, blijft vaak onuitgesproken. Ambtelijk is dit ook het geval voor de andere leden van het MAT. Meer in algemeen, wijzen de uitgevoerde audits op een zekere terughoudendheid om te komen tot een heldere wisselwerking tussen de ambtelijke en politieke rollen en verantwoordelijkheden inzake de opvolging van entiteiten.

Net zoals bij de overzichten, zullen een aantal diensten aan de slag gaan met bepaalde deelaspecten van de opvolging van entiteiten (bv. het secretariaat verzekert een agendering voor de mandaatbepaling voor de periodieke algemene vergaderingen). Zelden hebben lokale besturen bepaald wie verantwoordelijk is voor het organisatiebrede opvolgproces.

Het Decreet Lokaal Bestuur beperkt het aantal bestuurders van entiteiten tot maximaal 15. De raden van sommige lokale besturen duiden daarom een mandataris van een ander bestuur aan of spreken halfweg

de legislatuur een wissel af. Om de 'in house'-mogelijkheden te vrijwaren is een lokaal bestuur kennelijk verplicht om een individuele bestuurder aan te duiden als vertegenwoordiger². Meer in het algemeen, wordt dit gezien als een manier om toch (indirect) betrokken te blijven bij de werking van de betrokken raad van bestuur. Aangezien de betrokken besturen geen concrete afspraken maken (bv. consultaties vooraf of terugkoppeling na een raad van bestuur) draagt dit in de praktijk niet bij tot een daadwerkelijke betrokkenheid op het niveau van de raad van bestuur.

MOGELIJKE VERBETERACTIES

In functie van een efficiënte en kwaliteitsvolle dienstverlening kunnen de onderstaande verbeteracties een meerwaarde zijn:

- **Verbreed de horizon.** Zet in de verf dat een lokaal bestuur meer is dan enkel de eigen diensten maar voor heel wat zaken beroep doet op externe structuren waarvoor het lokaal bestuur mee verantwoordelijk is, niet enkel als klant maar ook als mede-eigenaar. Laat dit inzicht mee de opdracht van de sleutelorganen (managementteam en college/vast bureau) bepalen.
- **Leg de verwachtingen van het politieke niveau t.a.v. de decretale graden vast.** Op deze manier is het duidelijk in welke mate een aantal principes (bv. nazicht van de beslissingen die voorgelegd worden aan de raden) ook geldt voor entiteiten die samen met andere lokale besturen worden bestuurd. Desgevallend kan dit meegenomen worden in functiebeschrijvingen en de evaluatie van de decretale graden.
- **Bepaal de opdracht van het managementteam t.a.v. de entiteiten.** De opdracht van het management zal deels voortvloeien uit de geformuleerde opvolgstrategie (zie eerder). Neem deze aspecten mee in de opdrachtverklaring van het MAT en de samenstelling van de agenda ervan.
- **Duid een verantwoordelijke aan voor het bewaken van het geheel van de entiteiten.** Een tussentijdse analyse van de meerwaarde van de entiteiten kan deel uitmaken van de omgevingsanalyse. Ook doorheen de legislatuur is het aangewezen om te kunnen terugvallen op een medewerker die het totaaloverzicht verzekert (bv. kwaliteit van het overzicht, correctheid van het draaiboek, aanspreekpunt voor medewerkers/mandatarissen, bewaken van de afgesproken opvolgstrategie).
- **Neem in de afsprakennota en huishoudelijke reglementen bepalingen op over entiteiten.** De essentie van de afgesproken opvolgstrategie wordt best opgenomen in relevante documenten die verwijzen naar het beheer van en wisselwerking tussen de ambtelijke en politieke bestuursorganen (bv. de afsprakennota legt vast dat bij de zesmaandelijks samenkomst van het gezamenlijke college en MAT een bespreking wordt gewijd aan de opvolging van entiteiten).
- **Definieer richtlijnen voor mandatarissen.** Ontwikkel eenvoudige (administratieve) richtlijnen met voorbeelden (zie ook verder) voor mandatarissen en fracties (bv. wie maakt er welke afspraken met eventuele plaatsvervangers).

² 'In house' betekent dat deelgenoten kunnen afnemen van de vereniging zonder daarbij de wet op de overheidsopdrachten te moeten toepassen. Om van deze exceptie te kunnen genieten moeten lokale besturen rekening houdend met een aantal spelregels. Je vindt daarover [hier](#) meer info.

2.

Versterk de ondersteuning van raadsleden/mandatarissen

VASTSTELLING 4:

Het is voor de (nieuwe) raadsleden/mandatarissen onvoldoende duidelijk wat van hen wordt verwacht bij de opvolging van de entiteiten.

Bij het begin van de legislatuur coördineert een stafdienst (bv. secretarie) de aanduiding van de vertegenwoordigers in de verschillende bestuursorganen. Het proces dat het lokaal bestuur hiervoor volgt, ligt wel niet steeds vast. Het risico op een laattijdige of vergeten aanduiding, is daardoor onvoldoende afgedekt. De afwezigheid van een gedocumenteerde aanpak impliceert een continuïteitsrisico.

Bij hun kandidaatstelling, kunnen de mandatarissen niet terugvallen op heldere informatie betreffende de beschikbare mandaten (bv. een fiche met informatie over de werklust, verwachte affiniteit verbonden aan het mandaat). Deze beschrijving kan - zeker bij de relevantste entiteiten - een meerwaarde bieden, niet alleen bij de aanduiding zelf, maar ook als hulpmiddel bij de concrete invulling van het mandaat. Verschillen tussen mandaat als bestuurder of lid van een algemene vergadering worden verduidelijkt. Het risico bestaat dat mandaten onvoldoende doordacht worden opgenomen.

De lokale besturen informeren en ondersteunen de mandatarissen (en raadsleden) voor de uitoefening van hun opdracht in het bestuur zelf. Taken en verantwoordelijkheden die te maken hebben met entiteiten, krijgen deze aandacht niet en zorgen zodoende voor onduidelijkheden/misvattingen bij de mandatarissen. Verschillende entiteiten besteden hier wel zelf aandacht aan (bv. infosessie bij de eerste vergadering, rondgangen).

De deontologische code voor lokale mandatarissen van de stad en het OCMW is bij de meeste lokale besturen ook van toepassing op de lokale mandatarissen die namens de stad en het OCMW andere mandaten bekleden. Naast deze deontologische code schenken de respectievelijke statuten aandacht aan belangenvermenging. Het kan daarbij gaan om individuele belangenconflicten of uiteenlopende visies/belangen van de entiteit versus het lokaal bestuur. Initiatieven om mandatarissen te sensibiliseren over het vermijden van belangenvermenging bij de uitoefening van hun mandaat, zijn er evenwel nauwelijks (bv. sessies met voorbeelden over belangenconflicten). De organisatie loopt zo een mogelijk risico op onder meer imagoschade.

MOGELIJKE VERBETERACTIES

- **Leg het proces van aanduiding (bij het begin van en tijdens de legislatuur) vast.** Beschrijf de te volgen stappen zodat de aanduiding conform de decretale en statutaire bepalingen loopt en hou dit op to date.
- **Bepaal de verantwoordelijkheden van de mandatarissen en leg die vast in een informatiefiche.** Verduidelijk op die wijze wat verwacht wordt van een mandataris/raadslid. De fiche per entiteit kan informatie bevatten over de werklust, verwachte affiniteit verbonden aan het

AUDIT VLAANDEREN

mandaat... Afspraken met het lokaal bestuur qua opvolging worden generiek voor alle entiteiten door het lokaal bestuur opgesteld.

- **Ondersteun de mandatarissen op continue wijze.** Voorzie in opleiding, kennisdeling, opvolging, coaching en feedbacksessies. Deze actie zijn niet enkel een zaak voor het lokaal bestuur, maar ook voor de VVSG, het ABB, de entiteiten, de politieke fracties...). Op die wijze kunnen de mandatarissen eventuele vragen bij de uitoefening van hun mandaat bespreken.

GOEDE PRAKTIJEN

Brochure deugdelijk bestuur – IMOG (Intergemeentelijke maatschappij voor openbare gezondheid)

Ten behoeve van (nieuwe) bestuurders maakte deze entiteit een uitgebreide introductiebrochure. Daarin is onder meer aandacht voor de opdrachten van de bestuursorganen. Deze entiteit liet zich hierbij inspireren door studies van Guberna en wil zo bijdragen tot een deugdelijk bestuur.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

3.

Zet in op een actueel en informatief overzicht

VASTSTELLING 5:

De informatie over entiteiten is versnipperd over verschillende diensten. Een geïntegreerd, actueel en beleidsrelevant overzicht ontbreekt.

Het aantal verzelfstandigde en verbonden entiteiten kan zeer groot en uiteenlopend zijn. Om te vermijden dat dit tot onbeheersbare en ondoorzichtige situaties leidt, moet een lokaal bestuur zich goed organiseren om het overzicht te behouden en de regie ervan te kunnen verzekeren. Daarom ook, heeft de decreetgever bepaald dat de gemeenteraad minstens eenmaal per jaar op de hoogte moet worden gebracht van het geactualiseerde overzicht met een toelichting van alle wijzigingen die zich sinds de vorige toelichting hebben voorgedaan (art. 56 en 84 van het DLB). Dit gebeurde slechts bij één van de tien geauditeerde besturen.

Een aantal van de geauditeerde besturen namen recent initiatieven om te komen tot een meer uitgewerkt en informatief overzicht van hun entiteiten. Ook bij geauditeerde besturen die heel wat informatie over entiteiten bijhouden, ontbreekt evenwel een centraal en actueel bronbestand. Het secretariaat, de financiële dienst en eventuele andere diensten (bv. stafdienst) houden afzonderlijk van elkaar informatie bij over de entiteiten. De betrokken medewerkers verzamelen deze informatie overwegend in functie van de eigen opdracht (bv. opmaak van de verplichte bijlage bij het meerjarenplan met een overzicht van de verbonden entiteiten). De vastgestelde verschillen tussen deze lijsten wijzen erop dat deze niet met elkaar zijn afgestemd (bv. entiteiten die wel op de ene lijst maar niet op de andere lijst voorkomen). De lijst van mandaten en personen die houder zijn van mandaten bij entiteiten is meestal niet vrij van fouten (bv. ingeval een lokaal bestuur beslist om een mandaat niet in te vullen verdwijnt dit uit de lijst).

Het samenbrengen van alle beleidsrelevante informatie over entiteiten gebeurde bij geen enkel van de geauditeerde besturen (bv. belang voor het doelstellingenkader, financiële participaties, aard van de rechtspersoon). Een dergelijke organisatiebrede verantwoordelijkheid is niet bepaald. Ook heel concrete informatie ontbreekt veelal (bv. het tijdstip en aantal samenkomsten van de raad van bestuur).

De versnippering van deze informatie bemoeilijkt een correcte opvolging. Wanneer fouten onopgemerkt blijven, bestaat bijvoorbeeld het risico dat vertegenwoordigers (in algemene vergaderingen) niet of laattijdig aangeduid worden of dat de opvolging gebeurt zonder kennis over het financiële belang van een entiteit voor het lokaal bestuur.

MOGELIJKE VERBETERACTIES

Om een doordachte, correcte en efficiënte opvolging van entiteiten mogelijk te maken, zijn volgende verbeteracties aangewezen:

- **Maak concrete afspraken** binnen de organisatie met het oog op het verzekeren van een correct bronbestand dat vanuit verschillende diensten kan worden gevoed en toelaat om hieruit uiteenlopende deellijsten te trekken.
- **Duid een medewerker aan als eindverantwoordelijke voor dit bronbestand.**
- **Bepaal, naast de lijst van mandatarissen, ook andere (beleidsrelevante) parameters** voor dit bronbestand (bv. (decretale) rechtspersoon, aard en omvang van het financieel belang).
- Ontsluit het overzicht of relevante delen ervan, voor medewerkers en mandatarissen door een regelmatige kennisgeving op de raad en/of een publicatie op het intranet

GOEDE PRAKTIJKEN

Informatiedocument en kennisdeling – lokaal bestuur Olen

Een informatiedocument biedt een overzicht van de verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking (volgens het DLB) met verwijzingen naar de regelgeving. Dit document beschrijft ook de entiteiten waarmee het bestuur samenwerkt met toelichting bij de inhoud van de samenwerking en de wijze waarop de opvolging is verzekert. Dit document is beschikbaar voor alle medewerkers.

[Lees hier de goede praktijk.](#)

BIJLAGE 1: ALGEMENE INFORMATIE THEMA-AUDIT OPVOLGING VAN VERZELFSTANDIGDE EN VERBONDEN ENTITEITEN

1 AUDITREIKWIJDTE

Audit Vlaanderen vertrok voor een aantal aspecten van deze audit van een ruime definitie van verzelfstandigde en verbonden entiteiten:

- als een lokaal bestuur een taak van gemeentelijke belang toevertrouwt aan een andere rechtspersoon, is dit een verzelfstandigde entiteit;
- een entiteit is verbonden, wanneer het lokaal bestuur de mogelijkheid heeft om de financiële en operationele beslissingen van die entiteit minstens indirect te beïnvloeden.

De focus van deze audit richtte zich in de eerste plaats, maar niet uitsluitend, tot de rechtspersonen die vallen onder het Decreet Lokaal Bestuur. Dit decreet vormt immers de basis voor het optreden van Audit Vlaanderen bij de lokale besturen. In mindere mate ging ook aandacht naar andere entiteiten (bv. huisvestingsmaatschappijen).

De volgende entiteiten vielen buiten de reikwijdte van de audit:

- de Autonome Gemeentebedrijven, aangezien de opvolging daarvan in het recente verleden reeds werd geëvalueerd in een aantal organisatie-audits;
- de structuren die volgen uit federale regelgeving (bv. politiezones);
- de besturen van de erediensten (de lokale besturen zijn hierin niet vertegenwoordigd).

2 AUDITDOELSTELLING

Met deze thema-audit wilde Audit Vlaanderen nagaan in welke mate de organisatie bij de geselecteerde processen beheersmaatregelen ontwikkelde, toepast en redelijke zekerheid kan bieden dat:

- ze een volledig, actueel en gecategoriseerd (bv. op basis van het financieel of beleidsmatig belang) overzicht heeft van de verzelfstandigde en verbonden entiteiten;
- bij de aanvang en tijdens de legislatuur mandatarissen in de gelegenheid worden gesteld om zich voorafgaand en bij hun aanduiding goed te informeren over dit mandaat;
- de externe mandaten worden toegekend conform de decretale en reglementaire bepalingen;
- de opvolging van de verzelfstandigde en verbonden entiteiten doordacht gebeuren (bv. door rekening te houden met het inhoudelijk of financieel belang van de samenwerking);
- het (decretaal bepaalde) instrumenten toepast die een voldoende democratische opvolging en controle toelaten;
- het beleidsplanningsproces rekening houdt met de gedelegeerde opdrachten en dit zowel inhoudelijk als financieel;
- het duidelijke en vastgelegde rollen en verantwoordelijkheden hanteert voor de sleutelorganen, medewerkers en mandatarissen;
- het zicht houdt op de kwaliteit van de dienstverlening van deze entiteiten;

AUDIT VLAANDEREN

- het op de website helder en conform de decretale bepalingen communiceert over deze samenwerkingsverbanden;
- het de informatie en communicatie over de samenwerking met de entiteiten gestructureerd bewaart.

Belangrijke risico's die zich kunnen voordien in het proces 'opvolging van verzelfstandigde en verbonden entiteiten' zijn:

- de belangen van het bestuur en beoogde dienstverlening aan de burger komen in het gedrang omdat het lokaal bestuur de verzelfstandigde en verbonden entiteiten niet actief opvolgt en meebestuurt;
- de beschikbare middelen worden suboptimaal ingezet omdat de werking en doelstellingen van het lokaal bestuur en de verzelfstandigde en verbonden entiteiten onvoldoende op elkaar zijn afgestemd;
- het toezicht op en de dienstverlening van de verzelfstandigde en verbonden entiteiten laat te wensen over omwille van onduidelijke of onvoldoende opgenomen (ambtelijke en politieke) rollen en verantwoordelijkheden.
- het lokaal bestuur verliest de regie, omdat de opvolging van een groot aantal zeer verschillende entiteiten onoverzichtelijk en tijdrovend is;
- het publieke vertrouwen daalt, omdat de bevoegde organen onvoldoende werk maken van een democratische terugkoppeling en -controle en onderbouwde besluitvorming t.o.v. de verzelfstandigde en verbonden entiteiten;
- de besluitvorming aangaande entiteiten is niet adequaat omdat informatie onvoldoende wordt gedeeld/uitgewisseld.

3 AUDITAANPAK

Om het opvolgproces gestructureerd te onderzoeken, stelde Audit Vlaanderen een controleprogramma op. Dit is een kader met specifieke beheersdoelstellingen, risico's en mogelijke beheersmaatregelen voor de verschillende stappen van het opvolgproces en de ondersteunende processen. Op basis van dit controleprogramma onderzocht Audit Vlaanderen of het lokaal bestuur zich bewust is van de risico's die verbonden zijn met het opvolgproces en of hiervoor gepaste maatregelen zijn genomen. Ook de aanpak van organisatiebeheersing binnen de organisatie kwam telkens aan bod.

De structuur van het controleprogramma ziet er als volgt uit:



Centraal staan de verschillende aspecten die rechtstreeks in verband staan met een degelijke opvolging van verzelfstandigde en verbonden entiteiten:

- de aanwezigheid van een betrouwbaar actueel overzicht met voldoende informatie om zit te houden op het geheel van de entiteiten. Jaarlijks wordt het overzicht, zoals decretaal bepaald, aan de raden voorgelegd;
- een gestructureerde aanduiding van mandatarissen die ondersteund worden in het opnemen van hun mandaat door een goede informatie-uitwisseling, voorbereiding en begeleiding;
- een regelmatige terugkoppeling aan en bespreking door de raden van de werking en meerwaarde van de entiteiten die rekening houdt met de decretale bepalingen en het belang van de verbondenheid voor het bestuur.

Daarnaast werden volgende ondersteunende elementen meegenomen: beleidskader, rollen en verantwoordelijkheden, signalen van burgers, medewerkers en organisaties en het beheer van communicatie en informatie.

BIJLAGE 2: DE GEAUDITEERDE BESTUREN

Audit Vlaanderen voerde de tien audits uit bij volgende lokale besturen:

- Harelbeke
- Herent
- Hove
- Koksijde
- Lanaken
- Lommel
- Olen
- Oudenaarde
- Sint-Niklaas
- Sint-Pieters-Leeuw

BIJLAGE 3: DE RESULTATEN PER AUDIT

In onderstaande tabel zijn alle geauditeerde besturen van de thema-audit 'opvolging van verzelfstandigde en verbonden entiteiten' en hun scores op de verschillende onderdelen anoniem opgenomen.

De letter 'A' wijst erop dat er voor het lokaal bestuur één of meerdere aanbevelingen geformuleerd zijn voor het specifieke onderdeel. In totaal formuleerde Audit Vlaanderen 56 aanbevelingen. De cijfers tussen haakjes komen overeen met de scores uit de legende op pagina 21.

	Lokaal bestuur	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Aantal aanbevelingen
Opvolgproces												
Overzicht	(2)	(2)	(2)	A (1)	A (1)	(2)	(3)	(2)	A (1)	A (1)		4
Vertegenwoordiging	A (2)	A (2)	A (1)	A (1)	A (1)	A (1)	A (2)	A (1)	A (1)	A (1)		10
Bestaansrecht, besluitvorming, opvolging en rapportering	A (1)	A (1)	A (1)	A (1)	A (1)	A (1)	A (2)	A (1)	A (1)	A (1)		10
Ondersteunende processen												
Beleidskader	(2)	(2)	A (1)	A (1)	(2)	A (1)	A (1)	A (1)	A (1)	A (1)		7
Rollen en verantwoordelijkheden	A (1)	A (1)	A (0)	A (0)	A (1)	A (0)	A (1)	A (0)	A (0)	A (0)		10
Signalen van burgers, medewerkers en organisaties	A (1)	A (1)	A (1)	A (0)	(2)	A (1)	(2)	A (1)	A (1)	(2)		7
Beheer van communicatie en informatie	A (1)	(2)	A (1)	A (0)	A (1)	A (0)	A (2)	(2)	A (1)	A (1)		8

Legende

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

WERKTEN MEE AAN DEZE THEMA-AUDIT

Gunter Schryvers
Korneel Ampe
Catherine Braem
Jean-Louis De Beurme
Laurens Decraemer
Lieven Penninck
Frank Vermeulen

COLOFON

VERANTWOORDELIJKE UITGEVER

Mark Vandersmissen
Administrateur-generaal Audit Vlaanderen

CONTACT

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

Deze publicatie is beschikbaar op www.auditvlaanderen.be