

An abstract graphic featuring several yellow squares of varying sizes scattered across the upper half of the page. A thin yellow line runs diagonally from the bottom left towards the top right, passing through some of the squares. A grey line runs diagonally from the top right towards the bottom left. The background is white, and the bottom half of the page is a solid yellow color.

Organisatie-audits 2018 – 2019

Globaal rapport | 30 juni 2020



**Vlaamse
overheid**

**AUDIT
VLAANDEREN**

De auditopdrachten die de onderliggende basis voor dit globaal rapport vormen, zijn uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden van het Institute of Internal Auditors (IIA). Elke vijf jaar evalueert een externe instantie of Audit Vlaanderen deze standaarden naleeft.

Organisatie-audits 2018 – 2019

Globaal rapport | 30 juni 2020



INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	4
Samenvatting	5
Dankwoord	6
Auditbevindingen	7
Bijlage 1: De geauditeerde besturen	14
Bijlage 2: Aanwezige instrumenten	15



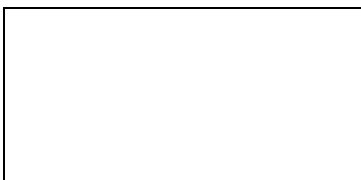
SAMENVATTING

Jaarlijks voert Audit Vlaanderen een aantal organisatie-audits uit bij daarvoor geselecteerde lokale besturen. Eind 2015 verscheen een eerste globaal rapport dat de bevindingen uit 44 organisatie-audits van 2014 en 2015 bundelde. Begin 2019 verscheen een tweede globaal rapport over 57 organisatie-audits van 2015 t.e.m. 2018. Het tweede rapport bouwde in grote mate verder op de bevindingen van het eerste rapport. De belangrijkste conclusies bleven immers overeind. Deze conclusies gelden ook nog steeds voor de 51 audits die werden uitgevoerd in de periode 2018 – 2019. Dit derde globaal rapport staat daarom vooral stil bij een aantal bijkomende bevindingen. De focus ligt op de aanwezigheid van acht decretaal verplichte instrumenten en de eventuele impact van schaalgrootte op de beheersing van de organisatie.

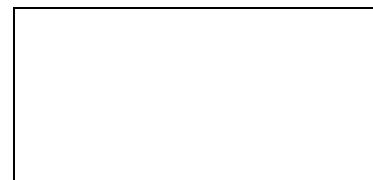
In de periode 2018 – 2019 bleek voor de onderzochte instrumenten het verschil tussen de verwachtingen uit de regelgeving en de realiteit groot. Ten opzichte van de situatie einde 2015 is er weinig sprake van verbetering, ondanks de goedkeuring van het Decreet Lokaal Bestuur dat o.a. het Gemeente- en OCMW-decreet vervangt. **Globaal waren in de audits amper de helft van de onderzochte decretaal verplichte instrumenten beschikbaar.**

Uit contacten met het lokaal management komt regelmatig de verzuchting naar boven dat het politieke niveau weinig geïnteresseerd is in organisatiebeheersing. Toch zijn het net de instrumenten die de samenwerking tussen het politieke niveau en de administratie regelen (deontologische code voor mandatarissen, afsprakennota) die wel sterk aanwezig zijn. **De instrumenten waarmee het management verantwoording aflegt over de uitvoering van taken, ontbreken dan weer het vaakst.**

Kleine besturen (minder dan 10.000 inwoners) konden nog een stuk minder vaak dan grotere besturen de decretaal verplichte documenten voorleggen. In de allerkleinste besturen (minder dan 5.000 inwoners) was de situatie het meest problematisch. Dat een document beschikbaar is, betekent echter nog niet dat het document ook (degelijk) gebruikt wordt en bijdraagt aan de beheersing van risico's. In tegenstelling tot enkele thema-audits (bv. informatiebeveiliging) brachten de organisatie-audits weinig grote verschillen naar boven tussen grote en kleine organisaties binnen de geauditeerde thema's. **Het idee dat kleine lokale besturen vanzelfsprekend op alle vlakken een zwakkere organisatiebeheersing hebben, is niet correct.**



Els Parthoens,
Auditor



Steven Van Roosbroek,
Manager-auditor



Mark Vandersmissen,
Administrateur-generaal



DANKWOORD

Audit Vlaanderen bedankt de geauditeerde besturen voor de constructieve samenwerking tijdens de audits. De opbouwende sfeer waarin de audits konden plaatsvinden, maakte het mee mogelijk om dit globaal rapport op te stellen.

AUDITBEVINDINGEN

Eind 2015 publiceerde Audit Vlaanderen vijf structurele bevindingen uit de eerste reeks organisatie-audits bij lokale besturen (begin 2014 – midden 2015). Eén van de belangrijkste verbeterpunten was de mate waarin de filosofie van de organieke decreten en andere regelgeving geïmplementeerd was. Er werd een grote kloof vastgesteld tussen de realiteit in de lokale besturen (het “werkelijke land”) en hetgeen de wetgeving voorschreef (het “wettelijke land”). Sindsdien is de organieke regelgeving grondig gewijzigd.

Het Decreet Lokaal Bestuur (DLB, 2017) vervangt nu het Gemeente- en OCMW-decreet (resp. 2005 en 2008). Naast een sterke integratie tussen de gemeentelijke en de OCMW-organisatie, had het DLB ook een verdere deregulering voor de lokale besturen voor ogen. Het decreet geeft organisaties meer ruimte en autonomie en laat meer maatwerk toe. Het legt daarom enkel de dingen op die de decreetgever absoluut noodzakelijk achtte voor een adequate organisatiebeheersing. Daarnaast hecht het DLB een groter belang aan mechanismen om verantwoording af te leggen. De verplichting om voor het einde van het derde kwartaal een opvolgingsrapportering over het meerjarenplan voor te leggen aan de raad is daar een voorbeeld van.

De focus van een organisatie-audit ligt op het evalueren van (bepaalde) sturende en ondersteunende processen en niet op het naleven van de regelgeving. Toch staat een organisatie-audit ook stil bij een aantal decretaal verplichte instrumenten uit het DLB. Deze zijn immers vaak essentieel voor een goede organisatiebeheersing.

Het gaat over acht instrumenten (tabel 1) die een belangrijke rol spelen in het gestructureerd werken aan organisatiebeheersing en die noodzakelijk zijn voor een goede omgang met belanghebbenden. Dit is slechts een selectie uit de instrumenten die het DLB verplicht en die bijdragen aan sterkere organisaties. Het DLB legt ook nog andere belangrijke instrumenten (bv. jaarrekening) op. Deze komen niet aan bod in dit rapport.

Tabel 1 Overzicht van de acht onderzochte decretaal verplichte instrumenten en de risico's die via de instrumenten beheerst kunnen worden.

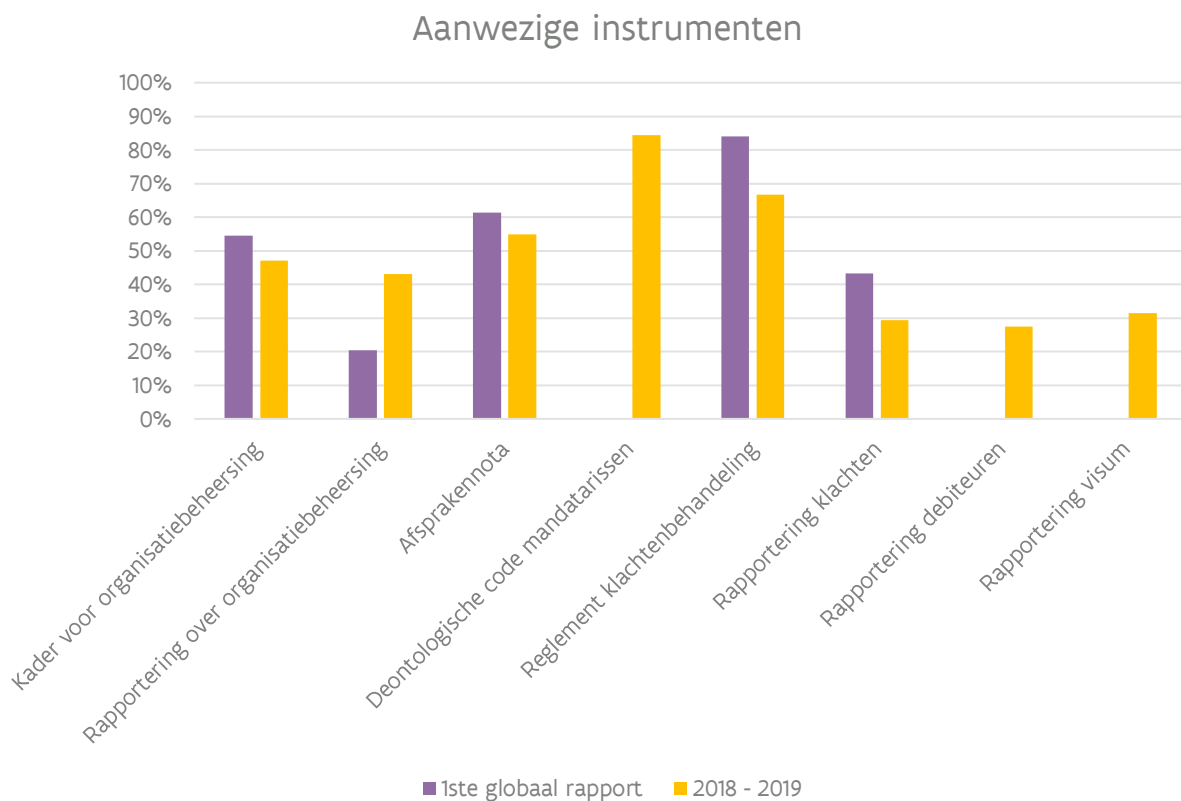
Instrument	Risico's die het instrument kan afdekken
Kader voor organisatiebeheersing (1) Jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing (2)	De organisatie kan haar doelstellingen niet realiseren omdat ze onvoldoende zicht heeft op de risico's in haar processen.
Afsprakennota (3)	Doordat het onvoldoende duidelijk is wie wat moet doen, kunnen de mandatarissen beslissingen niet op tijd nemen en/of wordt de normale werking van de administratie verstoord.
Deontologische code mandatarissen (4)	Mandatarissen weten niet wat ze moeten doen in deontologisch gevoelige situaties zoals de omgang met gevoelige informatie, situaties waarin (de schijn van) belangenvermenging kan voorkomen, ...
Reglement voor klachtenbehandeling (5) Jaarlijkse rapportering over de ingediende klachten (6)	De manier waarop de organisatie klachten behandelt, is niet helder bepaald waardoor medewerkers niet weten wat hun verantwoordelijkheid hierin is en klanten niet weten op welke manier ze een klacht kunnen indienen. De algemene werking wordt onvoldoende bijgestuurd omdat er te weinig informatie is over de ontvangen klachten.

Rapportering over het visum (7)	Het politieke niveau heeft onvoldoende betrouwbare informatie om in te schatten of de aangegane financiële verbintenissen met een netto uitgaande kasstroom correct gebeuren.
Rapportering over het debiteurenbeheer (8)	Het politieke niveau heeft te weinig inzicht in de samenstelling van de openstaande debiteuren, de stappen die gezet zijn om inkomsten te innen en eventuele problemen bij de inning van bepaalde bedragen.

■ GROTE KLOOF TUSSEN REALITEIT EN REGELGEVING

De kloof tussen het “werkelijke land” en het “wettelijke land” waar Audit Vlaanderen in 2015 op wees, was in de periode 2018 – 2019 nog steeds sterk aanwezig. Globaal konden de geauditeerde organisaties (bijlage 1) amper de helft (48%) van de onderzochte decretaal verplichte instrumenten voorleggen.

Vijf van die acht instrumenten kwamen ook aan bod in het eerste globaal rapport over de organisatie-audits. Ten opzichte van toen is er echter amper sprake van een positieve evolutie (figuur 1). De rapportering over organisatiebeheersing lijkt nu meer aanwezig dan enkele jaren geleden, maar voor de overige instrumenten is de situatie weinig of in de negatieve zin veranderd. Dit gebrek aan een positieve evolutie is minstens deels te verklaren door de ambtelijke integratie tussen gemeente en OCMW. Het kwam geregeld voor dat men voor één van beide rechtspersonen wel een instrument (bv. kader voor organisatiebeheersing) kon voorleggen, maar dat dit instrument nog niet was afgestemd op de geïntegreerde ambtelijke organisatie. Er moet bij het inschatten van evoluties op basis van deze gegevens nog een tweede kanttekening geplaatst worden: het gaat twee keer slechts om een selectie van alle lokale besturen. De twee groepen van geauditeerden werden niet samengesteld om representatief te zijn voor alle lokale besturen. Bovendien kwamen in de laatste reeks (2018-2019) vaker kleinere organisaties aan bod. Net deze organisaties beschikken een stuk minder over de onderzochte instrumenten (zie verder).



Figuur 1 Percentage van de geauditeerden die het decretaal verplicht instrument konden voorleggen

De documenten die hier besproken worden, zijn niet nieuw. Ze waren ook al verplicht door het Gemeente- en OCMW-decreet. Bijgevolg gaat het over instrumenten die ruim tien jaar verplicht zijn, maar vaak weinig ingang gevonden hebben bij de lokale besturen. Dit kan er op wijzen dat er binnen bepaalde domeinen te weinig progressie wordt gemaakt. Zo ontbrak in 2018 – 2019 in ruim de helft van de geauditeerde organisaties nog steeds een kader voor organisatiebeheersing.

De cijfers geven enkel aan of het document aanwezig was. Ze geven niet aan in welke mate het document ook (degelijk) gebruikt werd. Veel organisaties (67%) legden bijvoorbeeld wel een klachtenreglement vast met daarin bepalingen over de klachtenrapportering. Toch pasten veel minder organisaties (29%) deze bepaling uit hun eigen goedgekeurde reglement effectief toe door te rapporteren over de ontvangen klachten. Zelfs als er wel gerapporteerd wordt, gebeurt dit doorgaans slechts voor een deel van de ontvangen klachten. Een klachtenrapportering bevat in heel wat gevallen vrij weinig klachten (bv. twee). Dit lage aantal klachten is echter weinig realistisch. De dienstverlening van een lokaal bestuur is immers erg ruim en omvat o.a. het afleveren van heel wat administratieve producten (bv. identiteitskaarten), verlenen van vergunningen (bv. omgevingsvergunning), het beheer van het openbaar domein, het organiseren en ondersteunen van socio-culturele activiteiten, ... Dergelijke dienstverlening resulteert al snel in duizenden klantencontacten per jaar. De klanten zijn doorgaans mondig genoeg om hun ervaringen te delen, maar organisaties nemen in heel wat gevallen te weinig maatregelen om deze signalen voldoende te capteren, registreren en er over te rapporteren. Een klachtenrapportering die weinig klachten bevat, duidt daarom niet steeds op een kwaliteitsvolle dienstverlening. Het kan ook een indicatie zijn van een gebrekkig systeem om negatieve signalen van klanten te capteren.

■ EEN OPVALLENDE PARADOX

De instrumenten die de omgang regelen met belanghebbenden blijken het meest beschikbaar te zijn. Opvallend daarbij is de sterke aanwezigheid van documenten die de omgang tussen de administratie en het politieke niveau regelen (deontologische code mandatarissen, afsprakennota).

Een vaak voorkomende verzuchting van het lokale management is de lage interesse van het politieke niveau voor organisatiebeheersing. Dit werkt demotiverend voor het management en kan in een aantal besturen ook de mogelijkheden beperken om gestructureerd aan organisatiebeheersing te werken. Uit bovenstaande cijfers blijkt echter dat er duidelijk veel aandacht gegaan is naar instrumenten die de omgang met het politieke niveau regelen. Men is er ook in grote mate in geslaagd om deze te kunnen opstellen en te laten goedkeuren door het politieke niveau.

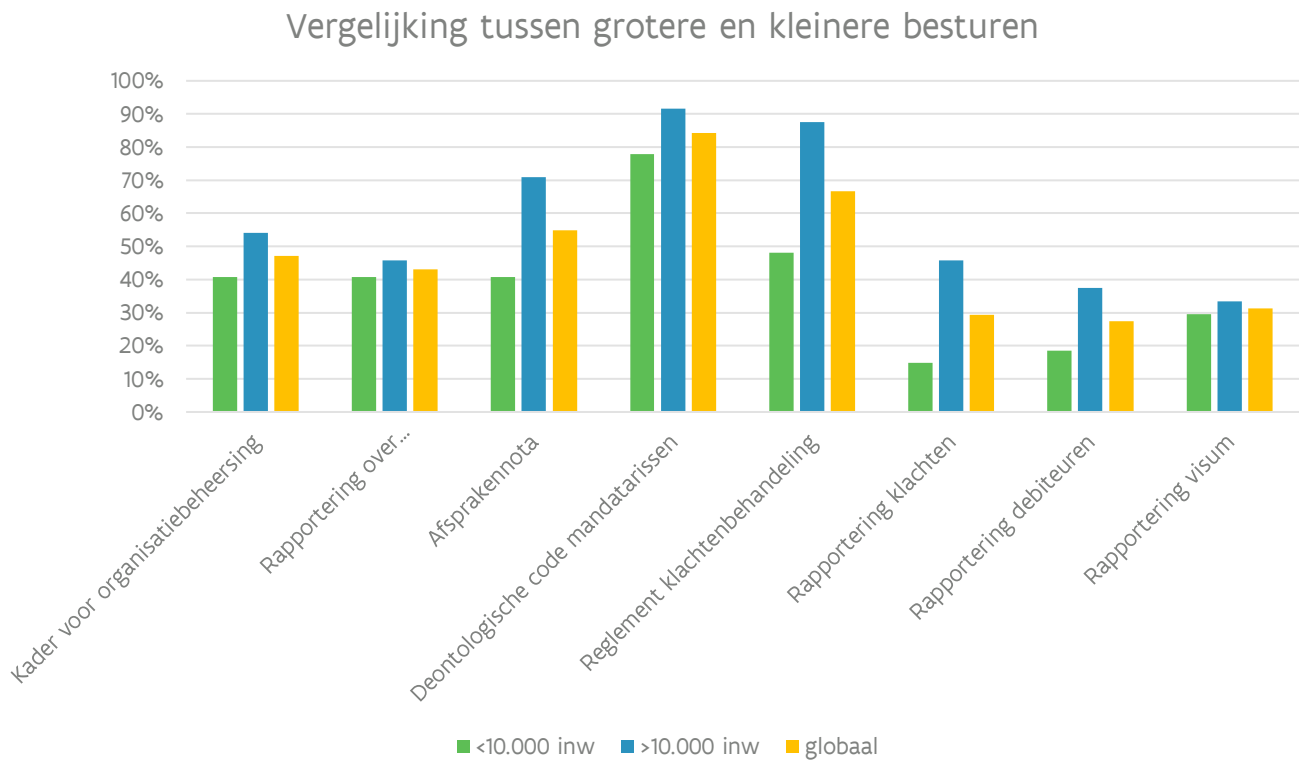
De rapporten waarmee het management verantwoording aflegt over de uitvoering van zijn opdrachten ontbreken dan weer het vaakst. Globaal is slechts 33% van de verplichte rapporteringen inzake organisatiebeheersing, klachten, visum en debiteuren beschikbaar. Daarnaast blijkt uit de audits ook dat wanneer dergelijke rapporten ontbreken, er doorgaans weinig intenties of ideeën zijn om deze op te starten. De filosofie van verantwoording af te leggen over de toegewezen taken is nog niet doorgedrongen in heel wat lokale besturen.

■ KLEINERE BESTUREN VOLGEN OPVALLEND MINDER DE REGELGEVING

Schaalvergroting wordt vaak naar voren geschoven als oplossing voor de knelpunten waarmee lokale besturen kampen in hun werking. De perceptie leeft dat een grotere organisatie automatisch beter aan organisatiebeheersing kan werken en dat kleinere besturen daarin zwakker staan. Uit de thema-audits die Audit Vlaanderen de afgelopen jaren uitvoerde, blijkt dat niet steeds het geval te zijn. Voor een aantal processen (bv. informatiebeveiliging, budgetbeheer) bleek er wel een verband te zijn tussen de schaal van de organisatie en de mate van beheersing van risico's, voor andere processen (bv. aankopen) was dit niet het geval.

Voor de organisatie-audits uit 2018 – 2019 is het mogelijk om op basis van inwonersaantal een onderscheid te maken in kleine en grotere besturen (bijlage 2). Ongeveer de helft (27) van de 51 geauditeerden, hebben minder dan 10.000 inwoners. Dit laat toe om de bevindingen tussen 'kleine lokale besturen' (met minder dan 10.000 inwoners) en 'grotere lokale besturen' (met meer dan 10.000 inwoners) te vergelijken.

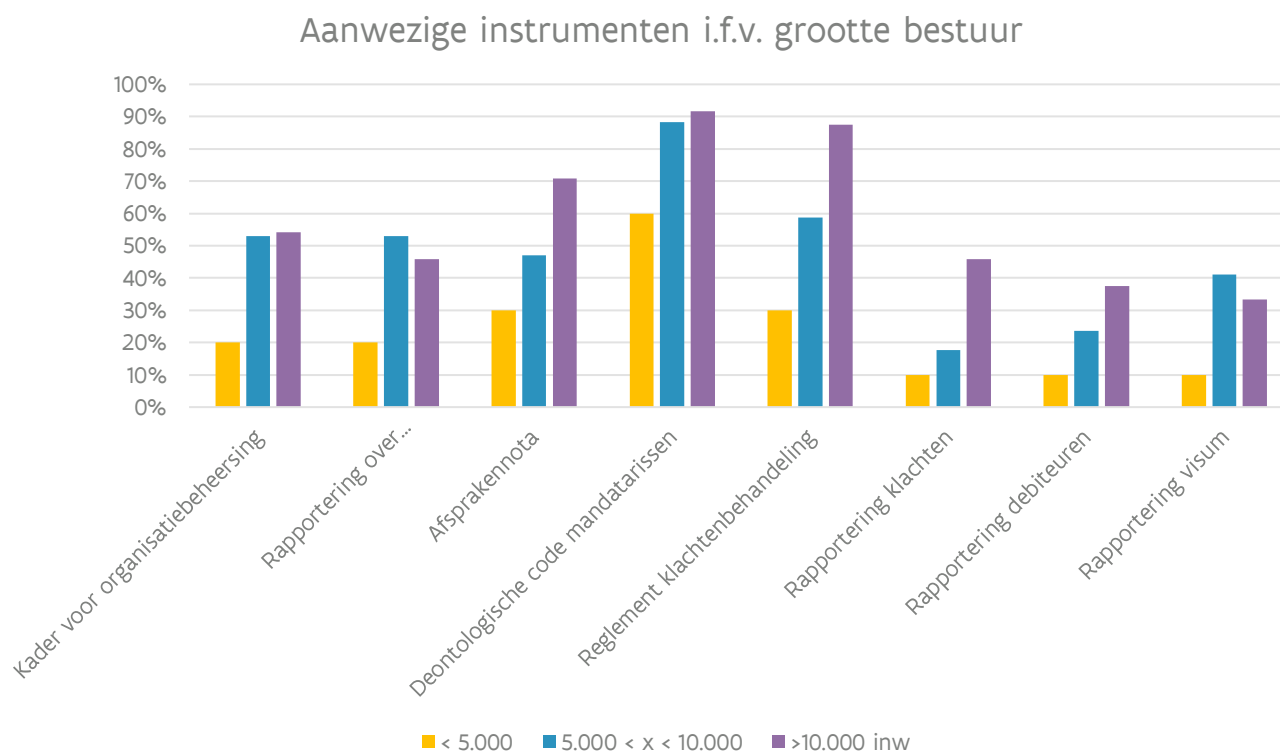
Zoals eerder aangegeven, is het verschil tussen wat de regelgeving verwacht van lokale besturen en de realiteit soms erg groot. Globaal kan gesteld worden dat kleine besturen nog minder dan de grotere besturen inspanningen leveren om decretaal verplichte documenten op te stellen (figuur 2). In de groep van de grotere besturen was 58% van de onderzochte decretaal verplichte instrumenten aanwezig, bij de kleine besturen was dit slechts 39%.



Figuur 2 Percentage van de grotere en kleinere geauditeerde besturen die het decretaal verplicht instrument konden voorleggen

Verdere analyse wijst uit dat de situatie vooral problematisch is voor besturen met minder dan 5.000 inwoners. In die besturen is minder dan een vierde van de onderzochte decretaal verplichte instrumenten aanwezig (figuur 3). Deze resultaten sluiten aan op de feedback uit de kleinere besturen. Ze geven tijdens de audits vaker aan dat de verwachtingen naar hen toe te hoog zijn geworden. Ze zien soms weinig mogelijkheden om te kunnen werken aan organisatiebeheersing, omdat ze ook op andere domeinen van hun werking willen blijven voldoen aan verwachtingen en regelgeving, die steeds blijven evolueren. Ze moeten immers met een uiterst beperkte personeelsbezetting heel uiteenlopende thema's (organisatiebeheersing, regelgeving inzake omgeving, regelgeving inzake vreemdelingen, ...) opvolgen.

Een aantal van de kleine geauditeerde besturen zijn faciliteitengemeenten. Dit vraagt van hen, ondanks de soms zeer beperkte schaal, ook nog enkele bijkomende inspanningen ten opzichte van de andere lokale besturen in Vlaanderen (bv. inzake communicatie naar de burger). Ook dit zorgt er soms voor dat de door lokale besturen aangevoelde druk vrij groot is.



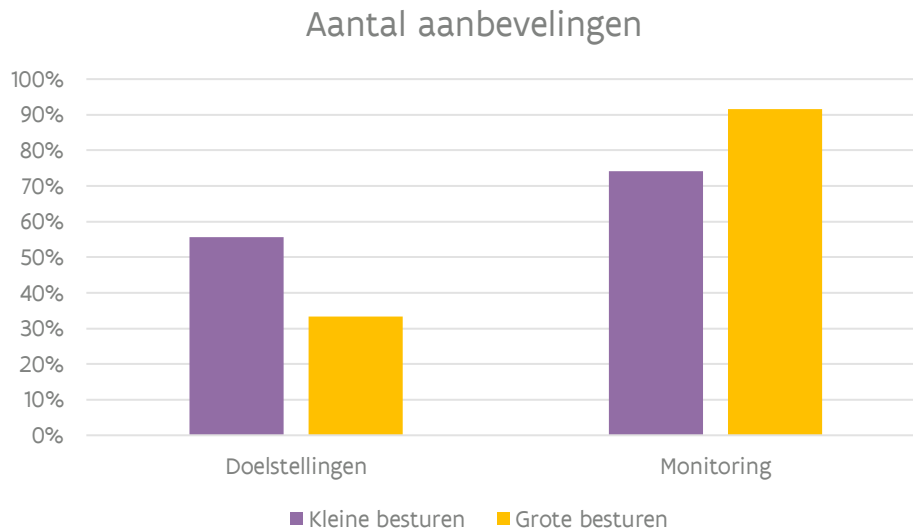
Figuur 3 Percentage van de geauditeerden die het decretaal verplichte instrument konden voorleggen i.f.v. de grootte van het inwonersaantal

ER ZIJN GEEN OPVALLENDE VERSCHILLEN TUSSEN DE BEHEERSING VAN KLEINE EN GROTE ORGANISATIES

Over het algemeen werden er slechts beperkte verschillen vastgesteld tussen grote en kleine organisaties inzake de beheersing van belangrijke risico's. Het idee dat kleine organisaties vanzelfsprekend een zwakkere organisatiebeheersing hebben, is niet in alle gevallen correct.

Toch zijn een aantal verbeterpunten meer van toepassing op kleinere organisaties. De aanpak voor organisatiebeheersing is doorgaans minder degelijk vastgelegd, wat ook blijkt uit het vaker ontbreken van cruciale instrumenten zoals het kader en de rapportering. De kleinere organisaties kregen vaker een aanbeveling over hun doelstellingenkader en/of de aanpak van de opmaak ervan. Hoewel ze vaak wel weten welke richting ze uit willen met hun hele werking, zijn ze minder geneigd deze doelstellingen ook te documenteren. Ook het (beleids)planningsproces pakken ze vaker wat informeler aan, omdat de contacten met het politieke niveau doorgaans nog nauwer zijn dan bij een grote organisatie. Hierdoor lopen ze echter vaker het risico om in tijdsnood te komen. Desalniettemin zijn er ook sterke kleinere organisaties die hun (beleids)planningsproces wel voldoende gestructureerd aanpakken. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van gemeente Zwalm, die ook in [een goede praktijk](#) opgenomen werd in de databank van Audit Vlaanderen.

Inzake monitoring kregen kleinere organisaties minder aanbevelingen dan grotere organisaties. Het risico dat er niet op tijd kan bijgestuurd worden, is kleiner. Het doelstellingenkader en de dienstverlening is bij de kleinere organisaties doorgaans minder uitgebreid, waardoor het management makkelijker een overzicht kan houden. De communicatielijnen zijn vaak korter, waardoor informatie beter kan doorstromen. De beperkte personeelsbezetting creëert meer druk om maatregelen te nemen inzake continuïteit van de dienstverlening, waardoor men soms ook meer de nood ervaart om dossiers en andere informatie gestructureerd te delen.



Figuur 4 Percentage van de geauditeerden dat een aanbeveling kreeg over doelstellingen en monitoring, i.v.f. de grootte van het bestuur

Bij deze resultaten moeten ook enkele kanttekeningen gemaakt worden. Naast het inwonersaantal zijn er talloze andere factoren die een sterke invloed kunnen hebben op de mogelijkheden van het lokaal bestuur om zich te organiseren en processen te structureren. De financiële situatie, de relatie tussen het politiek niveau en de administratie, de aan- of afwezigheid van sterke figuren, ... zijn ook belangrijke elementen hierin. Daarnaast hebben beleidskeuzes ook een invloed. Besturen kunnen immers zelf bepalen in welke mate ze inzetten op bepaalde dienstverlening, zoals het uitbaten van een woonzorgcentrum, het organiseren van kinderopvang, Zo kan een lokaal bestuur met weinig inwoners toch over een vrij grote organisatie beschikken.

BIJLAGE 1: DE GEAUDITEERDE BESTUREN

Stad/gemeente en OCMW

Alveringem	Horebeke	Ruiselede
As	Ichtegem	Schilde
Baarle-Hertog	Ingelmunster	Sint-Martens-Latem
Bever	Koekelare	Spiere-Helkijn
Borsbeek	Langemark-Poelkapelle	Vleteren
Brasschaat	Ledegem	Voeren
Brecht	Londerzeel	Vosselaar
Dentergem	Lo-Reninge	Wezembeek-Oppeem
Dessel	Merchtem	Wommelgem
Ham	Nieuwerkerken	Zemst
Herstappe	Pittem	Zuienkerke
Hooglede	Ravels	

Stad/gemeente

Affligem	Lint	Zeie
Jabbeke	Menen	Zoutleeuw
Kaprijke	Sint-Lievens-Houtem	Zwalm
Kraainem	Sint-Niklaas	
Kruibeke	Wijnegem	

OCMW

Lint	Menen	Wichelen
------	-------	----------

[illegible][illegible]

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 ook beschikbaar op www.auditvlaanderen.be