

Beoordeling aanpak organisatiebeheersing

Lokaal bestuur Halen

Rapport | Auditopdracht 2406 020-OB | 12.12.2024

INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Situering	4
2 Auditdoelstelling	4
3 Samenvatting	5
4 Managementreactie	6
5 Auditbevindingen	7
6 Aanbevelingen aanpak organisatiebeheersing	10
7 Legende	11
8 Auditaanpak	12
9 Verzendlijst auditrapport	13

LEESWIJZER VAN AUDITRAPPORTEN



Audit Vlaanderen is een partner voor de lokale besturen.



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



Een audit is een momentopname.

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



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

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



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

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



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



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

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



Een audit doet geen uitspraken over beleidskeuzes.

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



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

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

1 SITUERING

In het kader van de thema-audit handhaving ruimtelijke ordeningsaspecten van de omgevingsvergunning bij Lokaal bestuur Halen beoordeelde Audit Vlaanderen naast de evaluatie van de beheersing van de risico's in het kader van het specifieke thema ook enkele elementen van de ruimere organisatiebeheersing. De rapportering van de bevindingen over die elementen vindt u terug in dit voorliggende rapport. De thema-specifieke vaststellingen van de thema-audit zijn opgenomen in een apart rapport.

2 AUDITDOELSTELLING

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

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

Aangezien Audit Vlaanderen in de laatste vijf jaar geen audits uitvoerde en dus ook geen aanbevelingen formuleerde voor lokaal bestuur Halen, wordt in deze audit geen opvolging van aanbevelingen uit eerdere audits opgenomen.

3 SAMENVATTING

Het normenkader hieromtrent is opgenomen onder rubriek 5.1.

Lokaal bestuur Halen onderneemt diverse, losstaande initiatieven om te werken aan organisatiebeheersing, maar de aanpak van organisatiebeheersing verloopt nog te veel op ad-hocbasis.

Het lokaal bestuur beschikt over een kader voor organisatiebeheersing dat door beide raden werd goedgekeurd in december 2015. De wijze waarop het lokaal bestuur de voorbije jaren de aanpak van organisatiebeheersing in de praktijk bracht, stemt niet altijd overeen met de bepalingen in het goedgekeurde kader (aanbeveling 1).

De organisatie stond stil bij de eigen werking in 2016 en 2023. De aanpak van de zelfevaluaties stemde overeen met de bepalingen in het kader.

De jaarlijkse rapportering over de organisatiebeheersing gebeurde niet altijd tijdig en bevatte enkel een summier zicht op de stand van zaken van de verbeteracties. De wijze waarop gerapporteerd werd stemde niet overeen met de aangehaalde rapporteringsmogelijkheid opgenomen in het kader voor organisatiebeheersing. De in 2016 geformuleerde verbeteracties werden doorheen de jaren nauwelijks bijgestuurd op basis van nieuwe inzichten over de eigen werking.

Globale maturiteit van de aanpak van organisatiebeheersing	Ad-hocbasis (1)	
---	-----------------	--

Deze inschatting is een beoordeling van de maturiteit van de aanpak van organisatiebeheersing. Dit is geen weergave van de sterkte van de organisatiebeheersing binnen het lokaal bestuur.

De legende van de gebruikte kleuren is opgenomen in rubriek 7.

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

4 MANAGEMENTREACTIE

Het managementteam neemt kennis van het rapport rond de 'Beoordeling aanpak organisatiebeheersing'. Een audit is steeds een meerwaarde voor de organisatie. Belangrijk hierbij is wel om te benadrukken dat een audit slechts een momentopname is en heel sterk bepaald wordt door de situatie waarin een organisatie zich op dat moment bevindt.

Halen kende de voorbije jaren heel wat verschuivingen binnen het managementteam omwille van pensionering en langdurige ziekte, wat resulteerde in meer dan de helft nieuwe MAT leden die hun weg moesten vinden in een nieuwe organisatie. Dit in combinatie met heel wat crisissen (o.a. opvang vluchtelingen, Corona, wateroverlast, ..) en andere urgente prioriteiten zorgden ervoor dat het luik van organisatiebeheersing niet werd opgenomen zoals decretaal gewenst. Desalniettemin werden er in deze periode heel wat "ad hoc" inspanningen gedaan en verbeteracties uitgerold om met bestaande risico's aan de slag te gaan. Er is wel degelijk een goed overzicht over de bestaande risico's en uitdagingen, ook al is de schriftelijke rapportagevorm niet zoals gewenst.

De beoordeling lijkt de indruk te wekken dat de nieuwe zelfevaluatie in 2023 heeft plaatsgevonden en er sindsdien niets meer is ondernomen. De realiteit ligt hier toch anders. Als klein lokaal bestuur met een beperkt personeelskader zetten we ons samen dagelijks in voor een efficiënte en kwaliteitsvolle dienstverlening. De nieuwe zelfevaluatie was een zeer intensief proces waarbij alle medewerkers, ongeacht functie en niveau, betrokken werden. Te benadrukken valt dat dit traject bovenop het huidige, reeds overvolle, takenpakket van medewerkers komt. Er wordt naar ons gevoel in de beoordeling te weinig rekening gehouden met de context en draagkracht van een klein bestuur. Het traject van de zelfevaluatie liep dan ook van september 2023 tot april 2024. Aansluitend aan de zelfevaluatie is er gestart met het opmaken van een startnota waarin reeds duidelijk is opgenomen voor welke uitdagingen we staan en welke acties daarvoor nodig zijn. De zelfevaluatie diende daarvoor als vertrekpunt.

De uitgebreide zelfevaluatie, bijhorende SWOT analyses per dienst en de startnota zijn de aanzet voor een meer gestructureerde aanpak van organisatiebeheersing. We blijven als management immers overtuigd van de grote meerwaarde van een degelijk uitgebouwd kader organisatiebeheersing. De opmerkingen die geformuleerd werden op het kader zijn reeds geïncorporeerd in het nieuwe ontwerp van kader organisatiebeheersing.

Eveneens engageren we ons in het netwerk organisatiebeheersing getrokken door Stad Hasselt en Stad Sint-Truiden.

5 AUDITBEVINDINGEN

5.1 EVALUATIE AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

Voorwaarden voor een beheerst systeem

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

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

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

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

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

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

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

Beoordeling

Het lokaal bestuur Halen beschikt over een kader voor organisatiebeheersing dat door beide raden werd goedgekeurd in december 2015. In dit kader bepaalde de organisatie het model om aan organisatiebeheersing te werken en legde ze eveneens de wijze vast waarop ze periodiek zal stilstaan bij de eigen werking. De organisatie bepaalde evenwel niet voldoende concreet de periodiciteit van deze zelfevaluatie. Een mogelijke wijze om jaarlijks te rapporteren aan de raden nam Halen op in het kader voor organisatiebeheersing, doch een duidelijke keuze voor de rapporteringswijze werd niet vastgelegd. In het meerjarenplan 2020-2025 verankerde Halen de intentie om organisatiebeheersing verder uit te bouwen.

In de praktijk werkt Halen eerder ad hoc aan organisatiebeheersing. Ze voerde in 2016 een organisatiebrede zelfevaluatie uit. Deze was zowel gericht op organisatiebrede risico's, alsook op dienstspecifieke risico's en werd uitgevoerd volgens de wijze die in het kader voor organisatiebeheersing werd vastgelegd. Tussentijds actualiseerde Halen de risico's en verbeteracties nauwelijks. Pas in 2023 werd een nieuwe zelfevaluatie uitgevoerd. Op het ogenblik van de auditwerkzaamheden werd nog geen nieuw verbeteractieplan opgesteld op basis van de nieuwe zelfevaluatie.

Naast de zelfevaluaties voerde Halen bij de opmaak van de interne omgevingsanalyse in 2019 een beperkte SWOT-analyse van de eigen werking uit. Ook gebeurde in 2022 een bestuurskrachtmeting onder begeleiding van een externe partner. Evenwel integreerde het lokaal bestuur de resultaten van de SWOT-analyse en de bestuurskrachtmeting niet in de verbeteracties die het lokaal bestuur had opgesteld op basis van de resultaten van de zelfevaluatie uit 2016. Sinds 2017 werd de stand van zaken van de verbeteracties bijgehouden, doch een actualisatie van de verbeteracties op basis van incidenten, SWOT-analyse, ... gebeurde echter niet.

Zoals bepaald in het kader voor organisatiebeheersing rapporteerde de organisatie de afgelopen jaren jaarlijks aan de gemeenteraad. Een formele rapportering aan de raad voor maatschappelijk welzijn gebeurde in 2024, maar niet in 2022 en 2023. Het lokaal bestuur rapporteerde jaarlijks voor 30 juni aan de raden, met uitzondering van de rapportering in 2023. De wijze van rapportering werd niet vastgelegd in het kader. Echter is er wel een mogelijke wijze voor rapportering geformuleerd in het kader. De organisatie koos ervoor om deze wijze niet toe te passen. Inhoudelijk bevat de jaarlijkse rapportering enkel een summiere stand van zaken over de uitgevoerde verbeteracties voortvloeiend uit de zelfevaluatie van 2016. Een doorkijk naar de uit te voeren verbeteracties in de toekomst ontbreekt.

Ondanks dat Halen in de praktijk afwijkt van het formeel goedgekeurde kader voor organisatiebeheersing uit 2015, werd dat kader tot op heden nog niet geëvalueerd of bijgesteld.

Aanbeveling 1

Het lokaal bestuur evalueert het kader voor organisatiebeheersing, stuurt dit bij en past het kader, na goedkeuring door de raden, in de praktijk toe.

Toelichting

Elk lokaal bestuur beschikt over een gezamenlijk kader rond de aanpak organisatiebeheersing, en laat dit goedkeuren door de raden zoals het decreet lokaal bestuur voorschrijft. Een degelijk kader bevat minstens:

- een model voor organisatiebeheersing afgestemd op de noden en wensen van de organisatie;
- een wijze van zelfevaluatie waarbij best een zo breed mogelijk deel van de organisatie wordt betrokken om ervoor te zorgen dat risico's organisatiebreed op alle niveaus worden meegenomen;
- een frequentie waarmee de zelfevaluatie zal herhaald worden om ervoor te zorgen dat de organisatie haar actuele risico's kent en hiervoor verbeteracties opzet of bijstuurt om deze risico's te beheersen;
- de wijze waarop de jaarlijkse rapportering aan de raden zal gebeuren zodat het politiek niveau een zicht heeft op de manier waarop de organisatie werkt aan haar risicobeheersing. De organisatie neemt hierin onder andere een duidelijke link met verbeteracties op. Ze geeft ook aan welke al aangepakt zijn, en welke aangepakt zullen worden in de komende periode. VVSG stelde een [nota rond rapportering organisatiebeheersing](#) op die kan dienen als inspiratie.

Via de keuze voor een bepaalde invulling van het kader bepaalt de organisatie hoe ze organisatiebeheersing in de praktijk zal toepassen. En hierover op een transparante wijze rapporteert aan het politieke niveau over de stand van zaken van de organisatiebeheersing in de organisatie. Om op een constante en degelijke wijze organisatiebeheersing in de praktijk te brengen past het lokaal bestuur het kader toe zoals dit door het politieke niveau werd bekrachtigd.

Doorheen de tijd evolueert een organisatie en daarom moet ook organisatiebeheersing in bepaalde gevallen bijgestuurd worden. Het is belangrijk dat de organisatie op regelmatige basis nagaat in welke mate het huidige kader nog beantwoordt aan haar noden en of het in de praktijk ook toegepast wordt zoals het werd goedgekeurd door de raden. Wanneer het huidige kader niet langer volstaat om aan de noden van de organisatie tegemoet te komen, dan stuurt ze het kader bij na evaluatie en laat dit opnieuw goedkeuren door de raden.

5.2 OPVOLGING VAN EERDER GEFORMULEERDE AANBEVELINGEN

Aangezien Audit Vlaanderen in de laatste vijf jaar geen audits uitvoerde en dus ook geen aanbevelingen formuleerde voor Halen wordt in deze audit geen opvolging van aanbevelingen uit eerdere audits opgenomen.

6 AANBEVELINGEN AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A1	Het lokaal bestuur evalueert het kader voor organisatiebeheersing, stuurt dit bij en past het kader, na goedkeuring door de raden, in de praktijk toe.	30.06.2025	Algemeen directeur	Aangepast ontwerp met bepaling van de periodiciteit voorleggen aan de raden in het voorjaar 2025. Keuze van rapporteringstool maken

7 LEGENDE

Maturiteitsinschatting aanpak organisatiebeheersing (OB)

**Onbestaand (0)**

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

**Ad-hocbasis (1)**

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

**Gestructureerde aanzet (2)**

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

**Gedefinieerd systeem (3)**

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

**Beheerst systeem (4)**

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

8 AUDITAANPAK

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

Audit Vlaanderen verrichtte volgende werkzaamheden:

- Op 23.05.2024 vond de openingsmeeting plaats waarbij deze auditopdracht werd toegelicht.
- In de periode mei '24 – september '24 voerde het auditteam de auditwerkzaamheden uit.
- Een terugkoppeling over de belangrijkste auditbevindingen en conclusies vond plaats op 10.09.2024.
- Het ontwerprapport werd op 24.10.2024 bezorgd aan de organisatie en met hen besproken op 19.11.2024.
- De managementreactie werd verkregen op 12.12.2024 en toegevoegd aan dit rapport.

9 VERZENDLIJST AUDITRAPPORT

Audit Vlaanderen verstuurt dit rapport naar:

De bestemmingen bij Lokaal bestuur Halen

- | | |
|-------------------|--|
| – Ingrid Vrancken | Algemeen Directeur |
| – Erik Van Roelen | Burgemeester |
| – Rudy Marcoen | Voorzitter raad voor maatschappelijk welzijn en gemeenteraad |

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

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

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