



BELEIDSNOTA ORGANISATIEBEHEERSING

Inhoud

Inleiding.....	1
Waarom werk maken van organisatiebeheersing?	2
Wie houdt zich bezig met organisatiebeheersing?.....	2
Hoe werkt organisatiebeheersing?	3
Leidraad voor organisatiebeheersing	4
PDCA-cyclus.....	4
Model.....	5
Zelfevaluatie op basis van de leidraad organisatiebeheersing	6
Mogelijke risico's.....	7
Beheersmaatregelen.....	7
Risicobeoordeling	8
Stappenplan	9

Inleiding

Deze nota beschrijft het **algemene kader** dat de basis vormt van het interne controlesysteem van de gemeente en het OCMW Duffel. Omwille van de sterke samenwerking tussen gemeente en OCMW, de vergaande eenmaking en centralisatie van de dienstverlening en de eenduidige operationele leiding, opteren we ervoor om een uniform kader voor beide besturen te realiseren.

Interne controle wordt in het **gemeente- en OCMW-decreet** gedefinieerd als het geheel van maatregelen en procedures die ontworpen zijn om een redelijke zekerheid te bieden over:

1. Het bereiken van doelstellingen
2. Het naleven van wetgeving en procedures
3. De beschikbaarheid van betrouwbare beheersinformatie
4. Het efficiënt en economisch gebruik van middelen
5. De bescherming van activa
6. Het voorkomen van fraude

Interne controle is volgens deze decretale bepalingen een verantwoordelijkheid van de gemeente- en OCMW secretaris. In Duffel worden zij daarbij ondersteund door de expert beleids- en managementondersteuning. De secretarissen stellen het interne controlesysteem

van de organisatie vast, in overleg met het gemeenschappelijk managementteam. Zij laten dit goedkeuren door de gemeenteraad en OCMW-raad. Verder moet er minstens jaarlijks gerapporteerd worden over het interne controlesysteem aan het politieke niveau.

Gemeente en OCMW Duffel laten het woord interne controle graag achterwege en geven voorkeur aan de term **organisatiebeheersing**. De focus ligt bij deze term meer op beheersing dan controle. Het doel is immers de organisatie, de verschillende processen en risico's zo goed en efficiënt mogelijk te beheersen. Omdat interne controle niet beperkt mag worden tot controle in de enge zin van de betekenis, m.n. alle waarneembare controles waar de organisatie aan onderworpen wordt, integreren we interne controle binnen kwaliteitsbeleid. In die zin is het beter te spreken over organisatiebeheersing, aangezien de beheers- en controlemaatregelen voornamelijk uit verbeteracties bestaan.

Waarom werk maken van organisatiebeheersing?

Naast de decretale verplichtingen omtrent interne controle, willen we met dit kader van organisatiebeheersing **meer bereiken** dan louter wettelijke voldoening. Interne controle of organisatiebeheersing is niet helemaal nieuw voor de gemeente en het OCMW Duffel.

- Er bestaan vandaag al tal van dergelijke interne procedures en beheersmaatregelen (cfr procedures, overlegstructuren, budgetten, beleidsnota's, jaarverslagen en meerjarenplanning...).
- In 2014- 2015 werd een externe audit gedaan door CC Consult, op vraag van het bestuur. Hieruit resulteerde een grondig en organisatiebreed vernieuwingstraject.
- Héél wat van de acties uit dit vernieuwingstraject werden intussen gerealiseerd. Toch is cruciaal dat we verder bouwen aan een dynamische, flexibele en lerende organisatie.
- We starten dus niet van nul af aan. Wel is het opportuun om alle maatregelen verder uit te bouwen, te structureren en – waar nodig – te optimaliseren **vanuit een duidelijk kader**.

Op die manier creëert organisatiebeheersing een **meerwaarde** voor gemeente en OCMW, doordat we de organisaties doen groeien en sterker maken. Organisatiebeheersing helpt ons om onze doelstellingen als organisatie zo kwaliteitsvol, efficiënt en effectief mogelijk te behalen, door als grote kapstok te fungeren waaraan alle processen, projecten en doelstellingen binnen de organisatie kunnen worden opgehangen.

Organisatiebeheersing ondersteunt ons om de **vooropgezette doelstellingen maximaal te behalen**. Door als overkoepelend kader te fungeren waarin ook BBC zijn plaats heeft, worden de doelstellingen van het meerjarenplan bewaakt.

Door op organisatiebeheersing in te zetten kunnen we onze **dienstverlening naar een hoger niveau tillen**, waardoor ze maximaal beantwoordt aan de noden van burgers. We laten kwaliteit immers niet aan het toeval over, maar streven naar zekerheid.

Organisatiebeheersing laat ons ook toe een **lerende organisatie** te zijn. Door een systeem op te zetten waarin zelfevaluatie een essentieel onderdeel is, leren we uit de ervaringen, risico's en knelpunten en zetten van daaruit verbeteracties op.

Wie houdt zich bezig met organisatiebeheersing?

Organisatiebeheersing situeert zich zowel op het **algemene niveau** van de organisatie als op **dienstniveau**. Het bewustzijn rond organisatiebeheersing moet aanwezig zijn bij elke partner

in de organisatie: beleid, managementteam, dienstverantwoordelijken, medewerkers. Vooral de beleidsverantwoordelijken en de beleidsondersteunende medewerkers moeten zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid bij de beheersing van de organisatie.

Naast de centrale rol voor het managementteam, zal er onder coördinatie van beleids- en managementondersteuning ook een **zelfevaluatieteam** (ZET) worden opgericht.

Hoe werkt organisatiebeheersing?

Er zijn verschillende modellen uitgewerkt om te werken aan organisatiebeheersing. Zo is er een model van VVSG, het COSO-model, en de leidraad voor organisatiebeheersing van Audit Vlaanderen.

In 2014 werd het agentschap **Audit Vlaanderen** opgericht. Audit Vlaanderen heeft als opdracht het interne controlesysteem van de Vlaamse administratie en van de lokale besturen te evalueren en aanbevelingen hierover te formuleren om zo een toegevoegde waarde te creëren bij de uitbouw van een effectieve, integere, kwaliteitsvolle en efficiënte organisatie. Concreet staan zij dus in voor **externe audits** bij de lokale besturen.

Audit Vlaanderen voert verschillende soorten audits uit: organisatie-audits, thema-audits, proces-audits, detectie-audits en forensische audits. Bij organisatie-audits wordt nagegaan of een organisatie over de nodige sturings- en beheersinstrumenten beschikt om goed te functioneren. De leidraad Organisatiebeheersing is voor de auditoren het referentiekader voor organisatie-audits.

Bij een **thema-audit** wordt een specifiek thema binnen een organisatie onderzocht. Datzelfde thema (vb. werking van de jeugddienst, kinderopvang, ...) wordt min of meer gelijktijdig in meerdere organisaties onderzocht. Op basis van deze audits maakt Audit Vlaanderen een individueel auditrapport voor elke geauditeerde organisatie en een globaal rapport met aandachtspunten en aanbevelingen die voor alle entiteiten uit het audituniversum en voor de beleidsmakers relevant kunnen zijn.

Bij een **procesaudit** worden de risico's van een proces (vb. aanwerven van een medewerker, debiteurenbeheer, ...) geïdentificeerd en wordt nagegaan in welke mate de bestaande beheersmaatregelen deze risico's voldoende afdekken.

Bij een **detectie-audit** analyseert Audit Vlaanderen op basis van een aantal risicofactoren grote hoeveelheden gegevens aan de hand van moderne monitoringmechanismen. Een detectie-audit kan leiden tot een procesaudit of een forensische audit.

Een **forensische** audit is het geheel van auditactiviteiten bestaande uit het verzamelen, controleren, bewerken, analyseren van en rapporteren over gegevens, met het oog op waarheidsbevinding en/of bewijsvoering. Een forensische audit wordt opgestart als er vermoedens van fraude zijn.

Audit Vlaanderen creëerde een **leidraad voor organisatiebeheersing**, waar talrijke lokale besturen gebruik van maken. De leidraad biedt een kader voor een degelijke organisatiebeheersing. Door een zelfevaluatie op basis van de leidraad uit te voeren, kunnen lokale besturen zelf onderzoeken waar ze staan op het vlak van organisatiebeheersing. De resultaten van een zelfevaluatie geven de organisatie een beeld van de sterke punten en verbeterpunten op vlak van organisatiebeheersing en waar ze verder op moet inzetten.

Vervolgens kan dan een stappenplan worden uitgewerkt dat aangeeft waar eerst aan zal worden gewerkt en waaraan later. Via een jaarlijkse rapportering over de verbeteracties kunnen het college en de raad de organisatiebeheersing opvolgen. Voor Audit Vlaanderen is de leidraad **het referentiekader bij het uitvoeren van organisatie-audits**.

Gezien het bestaan van deze leidraad en het feit dat Audit Vlaanderen zich op deze leidraad baseert bij het uitvoeren van organisatie-audits, is het opportuun om het intern controlesysteem van gemeente en OCMW hierop te bouwen.

Leidraad voor organisatiebeheersing

Het model in de leidraad is opgebouwd uit **10 thema's** waarvoor telkens doelstellingen op het vlak van organisatiebeheersing en beheersmaatregelen zijn uitgewerkt. Die doelstellingen zijn de basisvoorwaarden waaraan moet worden voldaan om een organisatie in het algemeen goed te kunnen beheersen.

De thema's zijn:

1. Doelstellingen, proces- en risicomanagement (DPR)
2. Belanghebbendenmanagement (BHM)
3. Monitoring (MON)
4. Organisatiestructuur (ORG)
5. Personeelsbeleid (HRM)
6. Organisatiecultuur (CUL)
7. Informatie en communicatie (ICO)
8. Financieel management (FIM)
9. Facilitaire middelen (FAM)
10. Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

De verschillende thema's van de leidraad staan niet los van elkaar. Elk thema heeft tal van raakpunten met de andere thema's. Tussen de thema's bestaat een voortdurende wisselwerking.

PDCA-cyclus

Naast de 10 thema's zien we in dit model de zogenaamde 'PDCA-cyclus'. Dit is een methode voor continue organisatieverbetering. Het cyclisch karakter van de vier activiteiten garandeert dat de verbetering systematisch onder de aandacht blijft. De PDCA-cyclus hanteren we zowel voor het model in het algemeen als per thema.

- In de **plan**-fase brengen we in kaart aan welke aspecten van onze organisatie we willen werken. Dit doen we aan de hand van een zelfevaluatie waarbij we onze risico's in kaart brengen en de daaraan gekoppelde verbeteracties vastleggen. Voor iedere verbeteractie wordt een prioriteit en een timing bepaald.
- Op het moment dat de plannen effectief worden uitgevoerd, bevindt onze organisatie zich in de **do**-fase. De verbeterprojecten worden gerealiseerd.
- De **check**-fase is de fase waarin door monitoring, evaluatie en rapportering de stand van zaken wordt opgemaakt. In die fase wordt gekeken naar wat is verwezenlijkt en waar we het plan moeten bijsturen. We doen dit jaarlijks bij de rapportering door de secretaris aan de gemeenteraad/OCMW-raad.

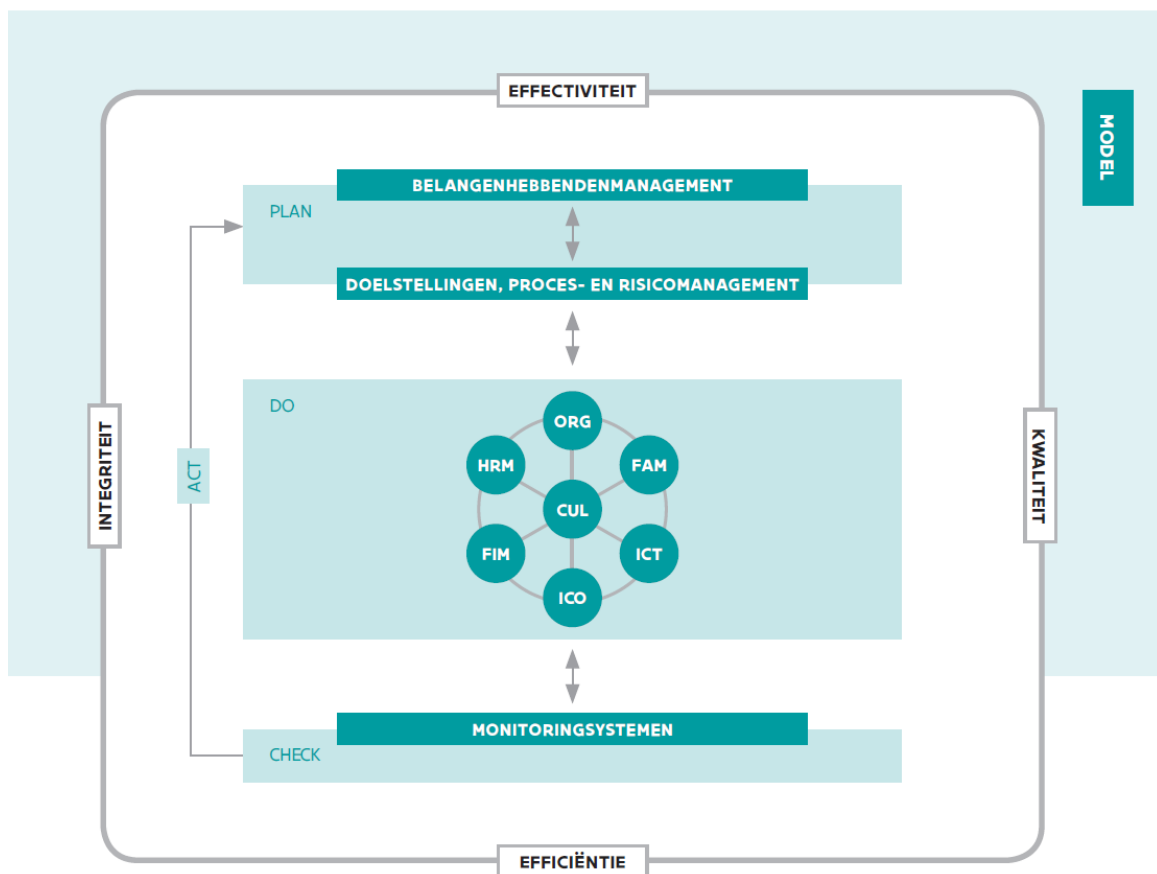
- Het is mogelijk dat n.a.v. deze “check” een bijsturing van ons plan noodzakelijk is. De **act**-fase zorgt voor de bijsturing.



Tot slot is het belangrijk dat we ervoor zorgen dat de verwezenlijkingen die de organisatie doorvoert ook worden vastgehouden in de organisatie. Dit kan door ze weg te schrijven of te ‘borgen’. Op die manier maken we een structurele optimalisatie mogelijk.

Model

Schematisch ziet het model voor organisatiebeheersing er als volgt uit:



Aan de buitenkant van het model zien we vier globale doelstellingen inzake organisatiebeheersing: effectiviteit, integriteit, kwaliteit en efficiëntie (EIKE doelstellingen).

- **Effectiviteit** geeft aan dat de organisatie “de juiste dingen doet”: ze doet wat ze moet doen (uiteraard steeds binnen de politiek vastgelegde krijtlijnen).

- **Integriteit** geeft aan dat de organisatie inzet op de versterking van de integriteit van de organisatie in haar geheel en van het integer handelen van de individuele personeelsleden.
- **Kwaliteit** slaat op de mate waarin de organisatie streeft naar voortdurende verbetering, rekening houdend met wat de belanghebbenden van haar verwachten.
- **Efficiëntie** betekent dat ze “de dingen juist doet”, ze zet haar middelen correct in.

Elk van de 10 thema's speelt een **rol met betrekking tot de vier EIKE doelstellingen**. De filosofie achter de leidraad is dus dat een organisatie die inzet op een sterke interne werking op de 10 thema's door haar belanghebbenden zal aanzien worden als een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere organisatie.

Zelfevaluatie op basis van de leidraad organisatiebeheersing

De leidraad voor lokale besturen vormt een instrument aan de hand waarvan lokale besturen zelf kunnen onderzoeken waar ze staan op het vlak van organisatiebeheersing. De leidraad en het werkboek kunnen dus gebruikt worden als zelfevaluatie-instrument, om zicht te krijgen op de sterke punten en de verbeterpunten van de eigen organisatie.

In de leidraad staan voor elk van de 10 thema's **doelstellingen** rond organisatiebeheersing weergegeven. Dit zijn doelstellingen waaraan een organisatie moet voldoen om het geheel van de organisatie afdoende te beheersen.

Een voorbeeld:

KORT

Een goed werkende organisatiestructuur voldoet aan deze doelstellingen rond organisatiebeheersing:

1. Het organogram is opgemaakt met het oog op de realisatie van de beleidsdoelstellingen en de optimalisatie van de dienstverlening.
2. De nodige coördinatiekanalen zijn ingebouwd, zodat beslissingen van verschillende diensten/afdelingen op elkaar zijn afgestemd.
3. De organisatiestructuur wordt wanneer nodig en minstens op regelmatige basis geëvalueerd en zo nodig geoptimaliseerd.
4. Projecten worden uitgewerkt volgens een haalbare methodologie.

Per doelstelling zijn **mogelijke risico's** en beheersmaatregelen omschreven.

Evaluatie en bijsturing van de organisatiestructuur

CHECK/ACT

DOELSTELLING ROND ORGANISATIEBEHEERSING	
4.3. De organisatiestructuur wordt wanneer nodig en minstens op regelmatige basis geëvalueerd en zo nodig geoptimaliseerd.	
Mogelijke risico's	Beheersmaatregelen
Voor bepaalde dienstverlening moet de burger erg lang wachten omdat de organisatiestructuur onvoldoende mee geëvolueerd is met nieuwe ontwikkelingen.	Wanneer nodig wordt de degelijkheid van de organisatiestructuur geëvalueerd, bijvoorbeeld: <ul style="list-style-type: none"> • bij fundamentele wijzigingen (in de dienstverlening); • wanneer rapportagegegevens in het kader van monitoring de noodzaak aangeven. • ...
Medewerkers raken gedemotiveerd omdat duidelijk is waar de organisatiestructuur moet worden bijgestuurd, maar er geen initiatieven worden genomen om dit uit te voeren.	De organisatiestructuur wordt minstens op regelmatige basis geëvalueerd.
De organisatiestructuur is niet aangepast aan nieuwe samenwerkingsverbanden.	Als uit evaluaties blijkt dat wijzigingen noodzakelijk zijn, wordt de organisatiestructuur aangepast en de aanpassing gecommuniceerd.
...	...

Mogelijke risico's

Links zien we de mogelijke risico's die zich kunnen voordoen indien er onvoldoende op de doelstellingen wordt ingezet. De voorgestelde risico's zijn slechts **voorbeelden**. De lijst kan dus zeker nog worden **uitgebreid**.

In een goed beheerste organisatie kan men snel antwoord geven op de volgende vragen :

- Wat zijn de belangrijkste risico's?
- In welke mate zijn deze risico's ondervangen of beheerst?
- Wat zijn de geplande verdere beheersmaatregelen?

Beheersmaatregelen

Rechts zien we de beheersmaatregelen die de mogelijke risico's kunnen inperken. Deze beheersmaatregelen kunnen van een sterk verschillende grootte zijn. Ze kunnen, net zoals de risico's, van toepassing zijn op een bepaalde activiteit, een specifieke dienst of op de volledige organisatie.

Niet alle maatregelen zijn even sterk uitgewerkt. De zelfevaluatie bestaat er dan in om aan de hand van een maturiteitsinschatting van de beheersmaatregelen tot een maturiteitscore te komen per doelstelling en thema. De maturiteit van de beheersmaatregelen kan beoordeeld worden aan de hand van onderstaand maturiteitsmodel, waarbij 6 niveaus worden onderscheiden:

Gradaties	Omschrijving
0	Onbestaand Binnen de organisatie 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 (interne controlesysteem).
1	Ad-hoc basis Op ad-hoc basis zijn binnen de organisatie beheersmaatregelen uitgewerkt. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (interne controlemaatregelen) groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak aanwezig. Het systeem van organisatiebeheersing (interne controlesysteem) draait meer rond personen dan rond systemen.
2	Gestructureerde aanzet Een gestructureerde aanzet wordt gegeven tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn bijgevolg in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan').
3	Gedefinieerd (= niveau 2 +...) Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').
4	Beheerst systeem (= niveau 3 + ...) De beheersmaatregelen worden intern periodiek geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er kan gesproken worden over een 'levend' adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.
5	Geoptimaliseerd (= niveau 4 + ...) De beheersmaatregelen worden voortdurend geoptimaliseerd via benchmarking en het behalen van kwaliteitscertificaten of externe evaluaties ('PDCA').

Het toekennen van de scores moet gebaseerd zijn op alle thematische bevindingen van de zelfevaluatieoefening (sterke punten en aandachtspunten). Naarmate bij de bepaling van de score meer mensen worden betrokken, verhoogt de validiteit.

Risicobeoordeling

Zodra de beheersmaatregelen geëvalueerd zijn, moeten de mogelijke risico's beoordeeld worden. In de risicobeoordeling wordt per risico bepaald wat de kans is dat het risico zich voordoet en hoe groot het effect hiervan is op de werking van de organisatie/dienst:

Risico = kans x effect (Risicobeoordeling)

Risicobeoordeling						
		effect (ernst)				
		geen	licht	significant	ernstig	zeer ernstig
kans (frequentie)	onwaarschijnlijk	1	2	3	4	5
	misschien	2	4	6	8	10
	waarschijnlijk	3	6	9	12	15
	bijna zeker	4	8	12	16	20
	zeker	5	10	15	20	25

De grootste risico's (≥ 9) krijgen de meeste aandacht en de hoogste prioriteit. De maturiteitsinschatting van de beheersmaatregelen en de risicobeoordeling zijn beiden

richtinggevend voor het bepalen van **prioriteiten** voor verbeteracties en/of het invoeren van bijkomende beheersmaatregelen. Dit gebeurt in een **verbeteractieplan**.

De organisatie moet haar evolutie meten op het vlak van organisatiebeheersing door een driejaarlijkse herhaling van deze oefening. De voortgang van verbetertrajecten n.a.v. de auditaanbevelingen en de nieuwe maturiteitsniveaus na zelfevaluatie worden jaarlijks gerapporteerd in het **jaarrapport organisatiebeheersing**.

Stappenplan

De **volledige doorloop** van de cyclus ziet er als volgt uit:

<p>stap 1 evaluatie (sub)thema's: wat zijn de huidige sterktes en zwaktes?</p>	<p>individuele beoordeling door ZET en MAT optioneel: andere medewerkers bevragen via vragenlijst individueel motiveren van scores bespreking in groep (ZET/MAT)</p>
<p>stap 2 beoordeling huidige maturiteitsscore van de beheersmaatregelen</p>	<p>bespreken van de resultaten van de bevraging bepalen van het maturiteitsniveau per doelstelling en beheersmaatregel</p>
<p>stap 3 risicobeoordeling van de maturiteitsscores</p>	<p>inschatten van de risico's wanneer de maturiteitsscore is < 3</p>
<p>stap 4 opmaak actieplan</p>	<p>prioriteitsbepaling obv risico's (≥ 9) ahv - De risicobeoordeling - het meerjarenplan - de impact op de belanghebbenden - de moeilijkheidsgraad - de benodigde middelen - de realisatietermijn opmaak actieplan voor 3 jaar</p>
<p>stap 5 opvolging en bijsturing actieplan</p>	<p>regelmatige opvolging en bijsturing actieplan op basis van PDCA (ZET) halfjaarlijkse rapportage aan MAT en CBS jaarlijkse rapportage aan gemeenteraad</p>

De zelfevaluatie zal de eerste maal uitgevoerd worden in 2018. Er werd immers in 2014-2015 een externe audit uitgevoerd, waarvan de verbeteracties nu nog lopende zijn. Bovendien kunnen op die manier de uitkomsten van de zelfevaluatie in 2018 als input dienen voor het meerjarenbeleidsplan van 2020-2026.