

# Kader voor organisatiebeheersing

# Organisatie- beheersing

Nadia Lenaerts  
Gemeente Boechout  
4-6-2019

# 1 Inhoudsopgave

1	Inhoudsopgave .....	2
2	Inleiding .....	3
3	Het regelgevend kader .....	4
3.1	Decreet lokaal bestuur .....	4
3.2	Afsprakennota .....	4
4	De aanpak van organisatiebeheersing.....	6
4.1	Wie houdt zich bezig met organisatiebeheersing? .....	6
4.2	Hoe werkt organisatiebeheersing? .....	6
4.2.1	Externe organisatiebeheersing .....	6
4.2.2	Interne organisatiebeheersing.....	7
5	De prioriteitsbepaling .....	9
6	Het bepalen van maatregelen .....	10
7	De rapportering en periodieke opvolging .....	11
7.1	Een cyclisch proces voor organisatiebeheersing .....	11
7.2	Rapportering ikv organisatiebeheersing.....	11

## 2 Inleiding

Een goed functionerende organisatie realiseert 3 doelstellingen met haar aanpak van organisatiebeheersing:

1. De organisatie hanteert een kader voor organisatiebeheersing.
2. De organisatie kent haar belangrijkste verbeterpunten en risico's voor de management- en de ondersteunende processen, ze hanteert een strategie om deze te beheersen en volgt deze strategie op.
3. De organisatie evalueert regelmatig de manier waarop ze werkt aan haar organisatiebeheersing en stuurt die bij.

Het kader voor organisatiebeheersing dient als een raamwerk voor alle initiatieven en rapportering inzake interne controle.

Het omschrijft :

- Het regelgevend kader
- De aanpak van organisatiebeheersing
- De prioriteitsbepaling
- Het bepalen van beheersmaatregelen
- De rapportering en periodieke opvolging

Dit is een cyclisch proces dat zowel beheersmaatregelen en periodieke opvolging voor het dienst- als het organisatieniveau omvat.

## 3 Het regelgevend kader

### 3.1 Decreet lokaal bestuur

De **decretale bepalingen** betreffende organisatiebeheersing dienen als uitgangspunt van dit kader organisatiebeheersing voor het lokaal bestuur van Boechout.

De **algemeen directeur** staat in voor het organisatiebeheersingssysteem, overeenkomstig artikel 217 tot en met 220.

**Art. 217.** Organizatiebeheersing is het geheel van maatregelen en procedures die ontworpen zijn om een redelijke zekerheid te verschaffen dat men:

- 1° de vastgelegde doelstellingen bereikt en de risico's om deze te bereiken kent en beheerst;
- 2° wetgeving en procedures naleeft;
- 3° over betrouwbare financiële en beheersrapportering beschikt;
- 4° op een effectieve en efficiënte wijze werkt en de beschikbare middelen economisch inzet;
- 5° de activa beschermt en fraude voorkomt.

**Art. 218.** Het organisatiebeheersingssysteem bepaalt op welke wijze de organisatiebeheersing van de gemeente en het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn wordt georganiseerd, met inbegrip van de te nemen controlemaatregelen, procedures en de aanwijzing van de personeelsleden en organen die ervoor verantwoordelijk zijn, en de rapporteringsverplichtingen van de personeelsleden die bij het organisatiebeheersingssysteem betrokken zijn.

Het organisatiebeheersingssysteem beantwoordt minstens aan het principe van functiescheiding waar mogelijk en is verenigbaar met de continuïteit van de werking van de gemeentelijke diensten.

**Art. 219.** Het organisatiebeheersingssysteem wordt vastgesteld door de algemeen directeur, na overleg met het managementteam. Het algemene kader van het organisatiebeheersingssysteem en de elementen daarin die raken aan de rol en de bevoegdheden van de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn zijn onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn.

De algemeen directeur rapporteert jaarlijks aan het college van burgemeester en schepenen, de gemeenteraad, de raad voor maatschappelijk welzijn en het vast bureau over de organisatiebeheersing. Die rapportering gebeurt jaarlijks uiterlijk voor 30 juni van het daaropvolgende jaar.

**Art. 220.** Met behoud van de toepassing van artikel 57, 85 en 196 kan de algemeen directeur, binnen de grenzen van het organisatiebeheersingssysteem, zijn bevoegdheden toevertrouwen aan andere personeelsleden van de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. Ook de financieel directeur kan zijn bevoegdheden toevertrouwen aan andere personeelsleden van de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. In beide gevallen gebeurt dat schriftelijk en met een ondubbelzinnige omschrijving van de toegekende bevoegdheden en de daaraan verbonden opdrachten, middelen en rapporteringsverplichtingen.

De toepassing van het eerste lid ontslaat de algemeen directeur of de financieel directeur nooit van zijn verantwoordelijkheid.

### 3.2 Afsprakennota

In de **afsprakennota 2019-2014** tussen het bestuur en het managementteam (MAT) staan volgende passages betreffende organisatiebeheersing:

- **1.1.4.** Personeelsleden aanvaarden, naast externe controle, organisatiebeheersing als een noodzaak voor de goede werking van het bestuur.
- **2.2.5.** De algemeen directeur staat in voor de organisatie en de werking van het organisatiebeheersingssysteem. De algemeen directeur rapporteert jaarlijks aan het

college van burgemeester en schepenen, de gemeenteraad, de raad voor maatschappelijk welzijn en het vast bureau over de organisatiebeheersing. Die rapportering gebeurt jaarlijks uiterlijk voor 30 juni van het daaropvolgende jaar.

- **3.1.4.** Het principe van organisatiebeheersing wordt aanvaard voor de goede werking van het bestuur. Het organisatiebeheersingssysteem wordt vastgesteld door de algemeen directeur, na overleg met de overige leden van het managementteam. Het algemene kader van het organisatiebeheersingssysteem is onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn.

## 4 De aanpak van organisatiebeheersing

### 4.1 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.

Vooraf de beleidsverantwoordelijken en de beleidsondersteunende medewerkers moeten zich bewust zijn van hun verantwoordelijkheid bij de beheersing van de organisatie.

Het managementteam (MAT), vervult hierbij een centrale rol als **zelfevaluatieteam**.

### 4.2 Hoe werkt organisatiebeheersing?

#### 4.2.1 Externe 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, budgetbeheer, ...) 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**.

## 4.2.2 Interne organisatiebeheersing

### Zelfevaluatie

Voor de zelfevaluatie gebruiken wij de leidraad voor organisatiebeheersing van Audit Vlaanderen als zelfevaluatie-instrument

Het model bestaat uit **10 thema's** waarvoor telkens doelstellingen rond organisatiebeheersing en beheersmaatregelen zijn uitgewerkt. Die doelstellingen zijn de basisvoorwaarden om een organisatie goed te kunnen beheersen. Het model formuleert ook doelstellingen voor de aanpak van organisatiebeheersing. Voorafgaand aan deze thema's, worden ook doelstellingen voor de aanpak van organisatiebeheersing uitgewerkt. Tussen de thema's bestaat een voortdurende wisselwerking want elk thema heeft raakpunten met alle andere.

De thema's zijn:

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

#### 1. Maturiteitsinschatting op basis van de leidraad voor organisatiebeheersing

Het MAT beoordeelt de maturiteit van elke doelstelling voor de organisatie, eerst individueel (oprecht en met gezond verstand), **binnen de maand** gebeurt een bediscussieerde maturiteitsinschatting per doelstelling en per thema tijdens een specifiek MAT-overleg.

De maturiteit van de doelstelling kan beoordeeld worden aan de hand van gradaties.

0	<i>Onbestaand</i>
1	<i>Gebeurt eerder adhoc of toevallig. Op basis van mondelinge afspraken</i>
2	<i>Gestructureerde aanzet is er. Is momenteel in ontwikkeling</i>
3	<i>Gedefinieerd, gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd. Maar geen evaluatie van effectiviteit</i>
4	<i>= 3 + beheersmaatregelen worden intern periodiek geëvalueerd</i>
5	<i>= 4 + beheersmaatregelen worden voortdurend geoptimaliseerd via interne- en/of externe evaluaties en bijgestuurd</i>

#### 2. Risicomanagement

Risicomanagement is onlosmakelijk verbonden met het doelstellingenproces: om een organisatie goed te beheersen, moet er duidelijkheid zijn over de risico's die het behalen van de doelstellingen bedreigen.

Risico's zijn interne en externe factoren die een effectieve en efficiënte dienstverlening, een degelijke algemene werking en de realisatie van de doelstellingen kunnen belemmeren. Ook het niet benutten van opportuniteiten kan een risico zijn. Wijzigende interne of externe omstandigheden creëren nieuwe risico's of veranderen bestaande risico's.

Risico's kunnen hun oorsprong vinden buiten de organisatie, zoals de economische crisis, een rentestijging of de toename van het aantal politieke vluchtelingen. Deze risico's zijn vaak moeilijk rechtstreeks te beïnvloeden.

Andere risico's vinden hun oorzaak binnen de organisatie. Hierop kan de organisatie wel een invloed hebben. Een goed werkende organisatie kan voorkomen dat dergelijke risico's ontstaan.

Risicomanagement verwijst naar het proces van risico-identificatie, risico-evaluatie en risicobeheer. Hiervoor kan een organisatie uiteenlopende methodieken hanteren die onder meer afhankelijk zijn van de omvang van de organisatie.

Het is belangrijk dat een organisatie zich bewust is van de interne en externe risico's die haar opdrachten kunnen bedreigen. Eenmaal de risico's zijn geïdentificeerd, worden zij geëvalueerd naar waarschijnlijkheid en impact. Het resultaat van deze risicoanalyse helpt om de omvang van de risico's te bepalen en om de focus te leggen op het implementeren van maatregelen om de grootste risico's te beheersen. Uiteraard kan een organisatie er ook weloverwogen voor kiezen om bepaalde risico's te aanvaarden.

Restrisico's worden eerst **geïnventariseerd** en dan **beoordeeld** in het organisatiebeheersing-rapport (OBR).

<b>Risico = kans x effect</b>	(Risicobeoordeling)
-------------------------------	---------------------

Het MAT overloopt periodiek de belangrijkste restrisico's binnen deze 10 thema's en inventariseert deze in een OBR, op basis van de maturiteitsinschatting per thema.

Voor de risicobeoordeling (kans x effect) worden volgende gradaties gebruikt:

		Effect (Ernst)				
		Geen	Licht	Significant	Ernstig	Catastrofaal
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



## 5 De prioriteitsbepaling

De **resultaten van de maturiteitsinschatting en de risicobeoordeling** vormen samen de basis om te bepalen welk thema prioritair wordt aangepakt (minimaal 1 en maximaal 3 thema's of domeinen per jaar)

Volgorde vooropgesteld door het MAT in 2016:

- 1) thema's, met een gemiddelde maturiteitsscore lager dan 2,5, die een risicobeoordeling van 10 of hoger bevatten;
- 2) thema's, met een gemiddelde maturiteitsscore van 2,5 of hoger, die een risicobeoordeling van 10 of hoger bevatten;
- 3) thema's met een gemiddelde maturiteitsscore lager dan 2,5 waarbij meerdere risicobeoordelingen van 9 of hoger werden genoteerd.

## 6 Het bepalen van maatregelen

Risico's moeten ingedekt worden door gedragen **beheersmaatregelen**: deontologische problemen kunnen worden aangepakt met een dilemmatraining, onthaalproblemen kunnen aangepakt worden met een verlofplanning, verzuim kan worden aangepakt door een motivatiebeleid,...

Doelstellingen en beheersmaatregelen kunnen van een sterk verschillende grootorde zijn. Ze kunnen zowel betrekking hebben op het opmaken van een interne afspraak, concrete acties en projecten of het uitschrijven en documenteren van een proces, ...  
De maatregelen kunnen, net zoals de risico's, van toepassing zijn op een bepaalde activiteit, een specifieke dienst of op de volledige organisatie.

Per **prioritair thema** wordt een **werkgroep** opgericht. De leden van de werkgroep moeten een duidelijk mandaat hebben en de werkgroep bepaalt de verbeterpunten (aandachtspunten) en risico's die ze willen aanpakken binnen de 3 maanden na oprichting en rapporteert dit aan het MAT.

De leden van de werkgroep doet meteen een voorstel welke maatregelen (verbeteracties) ze willen (laten) uitvoeren om dit aan te pakken, het voorstel wordt besproken in het MAT.

## 7 De rapportering en periodieke opvolging

Het overzicht van de risico's per thema en worden samen met de doelstellingen en hun maturiteit opgenomen in een **organisatiebeheersingsrapport** (OBR). Dit rapport geeft dus een overzicht van alle kritische punten en prioritaire thema's.

Om de beheersmaatregelen (afspraken en acties) uit het organisatiebeheersingsrapport effectief te kunnen plannen en opvolgen, wordt een actieplan (**organisatiebeheersingsplan**: OBP) opgemaakt.

De werkgroep (per prioritair thema) overloopt periodiek de uitvoering van de beheersmaatregelen (afspraken en acties) en stuurt bij waar nodig en rapporteert **per semester** aan het MAT.

Een aantal belangrijke spelregels:

- De acties zijn per definitie beperkt in de tijd. Processen (dagelijkse werking) worden niet opgenomen.
- Elke individuele actie kan maximaal over 4 kwartalen (1 jaar) gespreid worden.
- Indien een actie meer dan een jaar in beslag neemt, moet ze opgesplitst worden in meerdere acties.
- De oorspronkelijk vooropgestelde timing moet steeds zichtbaar blijven.
- Er moet steeds een 'foto' per semester bijgehouden worden ...

### 7.1 Een cyclisch proces voor organisatiebeheersing

Organisaties en hun omgeving evolueren. Om een redelijke zekerheid te hebben dat de ondersteunende en de managementprocessen goed blijven functioneren is het daarom belangrijk om deze periodiek te evalueren. Een dergelijke zelfevaluatie kan onderdeel uitmaken van de interne omgevingsanalyse die het beleidsplanningsproces voorafgaat.

Ook bij belangrijke verandering en is het soms niet duidelijk of de bestaande beheersmaatregelen nog wel voldoende zijn om eventuele nieuw ontstane risico's af te dekken. Een periodieke organisatie-brede zelfevaluatie helpt de organisatie om zich te focussen op haar belangrijkste verbeterpunten. Bovendien ondersteunt ze de dynamiek en cultuur van voortdurende verbetering.

Gemeente en OCMW Boechout voeren **2-jaarlijks** de zelfevaluatie uit.

### 7.2 Rapportering ikv organisatiebeheersing

#### **halfjaarlijkse rapportering aan MAT en CBS**

OBR + OBP : uiterlijk voor 15 juni van het daaropvolgende jaar.  
Periodieke opvolging OBP: uiterlijk voor 15 december

#### **jaarlijkse rapportering aan GR**

OBR + OBP : uiterlijk voor 15 juni van het daaropvolgende jaar.