

KADER VOOR ORGANISATIEBEHEERSING

INHOUD

INLEIDING	2
REGELGEVING	2
Decreet lokaal bestuur	2
KADER	3
Rollen	3
Leidraad	4
Zelfevaluatie	5
UITWERKING	5
Vertrekpunt	5
Enquête	6
Analyse	7
Maturiteitsinschatting	8
Risicobeheer	8
Prioriteitsbeoordeling	9
Beheersmaatregelen	9
RAPPORTERING	10
EVALUATIE	10
STAPPENPLAN	11

INLEIDING

Het decreet lokaal bestuur omschrijft organisatiebeheersing als het geheel van maatregelen en procedures dat een bestuur nodig heeft om redelijke zekerheid te krijgen over:

- Het bereiken van doelstellingen en het effectief en efficiënt beheer van risico's;
- De naleving van de regelgeving en de procedures;
- De betrouwbaarheid van de financiële en beheersrapportering;
- De effectieve en efficiënte werking van de diensten en het efficiënt inzetten van de middelen;
- De bescherming van hun activa en de voorkoming van fraude.

We moeten als moderne organisatie dus nadenken over:

- Strategie en doelstellingen: waar willen we naartoe?
- Risicomanagement: welke risico's lopen we bij het uitvoeren van onze strategie om onze doelstellingen te bereiken?
- Beheersmaatregelen: hoe kunnen we de risico's beperken en een goede opvolging garanderen?

Organisatiebeheersing maakt integraal deel uit van de organisatiecultuur en situeert zich zowel op algemeen niveau als op dienstniveau. Het is dus niet alleen de verantwoordelijkheid van het management, maar van alle medewerkers om er de nodige aandacht en zorg aan te besteden.

Om dit alles in goede banen te leiden is een kader voor organisatiebeheersing onontbeerlijk. Het organisatiehandboek van ons lokaal bestuur bepaalt dat de algemeen directeur, bijgestaan door de afdeling interne zaken, verantwoordelijk is voor de organisatiebeheersing van het lokaal bestuur. Daarnaast nemen ook volgende rollen hun verantwoordelijkheid op:

- Algemeen directeur: eindverantwoordelijke voor de organisatiebeheersing
- Managementteam: verantwoordelijk voor de uitwerking van de organisatiebeheersing op algemeen niveau
- Diensthoofden: verantwoordelijk voor de uitwerking van de organisatiebeheersing op dienstniveau
- Zelfevaluatiewerkgroepen: verantwoordelijk voor de thematische zelfevaluatie

REGELGEVING

Decreet lokaal bestuur

De decretale bepalingen betreffende organisatiebeheersing dienen als uitgangspunt van dit kader voor organisatiebeheersing voor het lokaal bestuur van Kapelle-op-den-Bos. De algemeen directeur staat in voor het organisatiebeheersingssysteem, overeenkomstig artikel 217 tot en met 220.

Art. 217. Organisatiebeheersing 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.

KADER

Rollen

Zoals eerder vermeld werd, situeert organisatiebeheersing zich zowel op algemeen niveau als op dienstniveau en moeten dus verschillende functies hun verantwoordelijkheid opnemen in dit verhaal.

FUNCTIE	VERANTWOORDELIJKHEID
ALGEMEEN DIRECTEUR	<ul style="list-style-type: none"> Eindverantwoordelijke voor uitwerking op algemeen niveau en dienstniveau Halfjaarlijkse rapportering aan het CBS/VB Jaarlijkse rapportering aan de GR/OR (uiterlijk 30 juni)
MAT (AFDELINGSHOOFDEN)	<ul style="list-style-type: none"> Uitwerking op algemeen niveau Toezicht op uitwerking op dienstniveau Halfjaarlijkse rapportering aan AD
COÖRDINATOR INTERNE ZAKEN	<ul style="list-style-type: none"> Zelfevaluatie enquête + analyse resultaten Oprichten werkgroepen op basis van analyse resultaten Trimestriële rapportering aan AD
DIENSTHOOFDEN	<ul style="list-style-type: none"> Uitwerking op dienstniveau Trimestriële rapportering aan het afdelingshoofd
WERKGROEPEN ZELFEVALUATIE	<ul style="list-style-type: none"> Risicoanalyse Voorstel beheersmaatregelen/actieplan

Leidraad

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 kunnen de lokale besturen een stappenplan uitwerken voor deze verbeterpunten. Wat kan op korte termijn en wat moet op lange termijn gepland worden? De jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing bevat alle stappen die ondernomen en nog gepland zijn zodat ook de politieke organen de voortgang kunnen opvolgen. Voor Audit Vlaanderen is de leidraad het referentiekader bij het uitvoeren van organisatie-audits.

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. De thema's staan echter niet los van elkaar. Er bestaat een voortdurende wisselwerking met verschillende raakpunten tussen de thema's.

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)

UITWERKING

Vertrekpunt

Uiteraard beginnen we niet vanaf nul. Zoals eerder gezegd maakt organisatiebeheersing integraal deel uit van onze organisatiecultuur.

Aan de hand van externe audits en inspecties worden onze procedures voortdurend bijgeschaafd om mogelijke risico's weg te werken of onder controle te houden. Zo hebben de volgende doorlichtingen onze huidige procedures mee bepaald.

Doorlichting	Uitvoerder	Datum	Aanbeveling	Status
ICT-scan	VERA	2016	22	95% uitgevoerd
Thema-audit Instroom van medewerkers	Audit Vlaanderen	2017	5	Visie personeelsbeleid wordt uitgewerkt in ketengerichte aanpak
Btw-controle 2015-2016	FOD Financiën	2017	Geen	Procedures aanhouden

Controle rechtspersonenbelasting 2014-2015	FOD Financiën	2018	Geen	Procedures aanhouden
Inspectiecontrole	PODMI	2018	6	Procedures aangepast aan aanbevelingen
Inspectie bevolkingsdienst	FOD Binnenlandse Zaken	2019	1	Opgenomen in procedure PZ KLM
Controle rijbewijzen	FOD Mobiliteit en Vervoer	2019	1	Procedures aangepast aan aanbevelingen
Controle rijbewijzen	FOD Mobiliteit en Vervoer	2020	1	Procedures aangepast aan aanbevelingen
Geïntegreerd inspectieverslag	PODMI	2021	3	Procedures aangepast aan aanbevelingen
Controle rijbewijzen	FOD Mobiliteit en Vervoer	2021	Geen	Procedures aanhouden

Externe doorlichtingen zullen steeds deel blijven uitmaken van onze organisatiebeheersing. Daarnaast zullen we inzetten op interne controle om uit te zoeken waar we staan met onze organisatiebeheersing. Dit doen we aan de hand van een zelfevaluatie.

Enquête

Voor de eerste stap van de zelfevaluatie hebben we gekozen voor de enquêtemethodologie. Met een enquête is het immers mogelijk om een grote groep mensen te bevragen zodat de uitkomsten van je onderzoek representatief zijn voor de totale onderzoeksgroep. De vraagstelling is gestandaardiseerd waardoor eenduidige antwoorden worden verkregen die niet beïnvloed worden door een interviewer of observator en dus objectief blijven. Door de enquête anoniem te houden verhogen we de kans om eerlijke antwoorden te krijgen.

De eerste fase van de zelfevaluatie bestaat uit twee bevragingen:

- Een algemene enquête voor alle medewerkers
- Een extra enquête voor de leidinggevenden

Voor de opmaak van de algemene bevraging zijn we vertrokken vanuit de leidraad voor organisatiebeheersing van Audit Vlaanderen. Door de voortdurende wisselwerking tussen de 10 thema's, hebben we de mogelijke vraagstellingen om alle risico's bloot te leggen gegroepeerd met het oog op een zo kort en volledig mogelijke bevraging. Zo werd de enquête opgedeeld in de volgende thema's:

- Mijn organisatie
- Mijn dienst
- Mijn samenwerking
- Mijn welzijn
- Mijn informatie

De extra enquête voor de leidinggevendenden spitst zich toe op de taken die niet aan bod komen in de algemene bevraging. Het gaat hier dan over het financiële beheer en het leidinggeven. Aangezien deze informatie onmisbaar is in het beheer van de organisatie, wordt deze extra enquête naar de diensthoofden en de MAT-leden gestuurd. Deze bevraging werd opgedeeld in de volgende thema's:

- Mijn rol als organisator
- Mijn rol als coach
- Mijn rol als schatbewaarder

Analyse

Een enquête met een gestandaardiseerde vraagstelling leidt echter ook tot oppervlakkige antwoorden. Om de motivatie van onze medewerkers te begrijpen en risico's te kunnen beheren, richten we werkgroepen op om dieper in te gaan op de antwoorden.

Een eerste analyse wordt uitgevoerd door het MAT dat bepaalt welke thema's van de leidraad voor organisatiebeheersing van Audit Vlaanderen prioritair zijn aan de hand van de resultaten van de bevraging.

Voor een grondige analyse van deze resultaten moeten de werkgroepen een maturiteitsinschatting maken per doelstelling en de desbetreffende risico's beoordelen. De maturiteit en risicobeoordeling van een doelstelling bepaalt de prioriteit ervan in de uitwerking. Op basis van deze beoordelingen stellen de werkgroepen verbeterpunten voor.

Het MAT evalueert de bevindingen en stelt het globale actieplan samen voor de prioritaire thema's.

Een periodieke organisatiebrede zelfevaluatie zal ervoor zorgen dat op lange termijn alle thema's aan bod komen en onder de loep worden genomen. De resultaten worden telkens verwerkt in het actieplan, dat gelinkt zal zijn aan het meerjarenplan.

Maturiteitsinschatting

De werkgroepen beoordelen de maturiteit van elke doelstelling binnen hun thema. De maturiteit van de doelstelling wordt beoordeeld aan de hand van gradaties.

Gradaties	Betekenis	Omschrijving
0	Onbestaand	Beheersmaatregelen bestaan niet of amper. Het controlebewustzijn is eerder laag en er worden weinig acties ondernomen om te komen tot een adequaat systeem van organisatiebeheersing.
1	Ad-hoc basis	Beheersmaatregelen zijn op ad-hoc basis uitgewerkt. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak aanwezig.
2	Gestructureerde aanzet	Beheersmaatregelen zijn in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast.
3	Gedefinieerd	Beheersmaatregelen zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast.
4	Gecontroleerd	Beheersmaatregelen worden intern periodiek geëvalueerd en bijgestuurd.
5	Geoptimaliseerd	Beheersmaatregelen worden voortdurend geoptimaliseerd.

Risicobeheer

Om een organisatie goed te beheersen moet er duidelijkheid zijn over de risico's die het behalen van de doelstellingen bedreigen.

Risico's kunnen interne en externe factoren die de dienstverlening, de algemene werking van de organisatie en de realisatie van doelstellingen kunnen belemmeren. In een vooruitstrevende organisatie verandert de situatie voortdurende waardoor ook nieuwe risico's ontstaan of bestaande risico's wijzigen.

Risico's kunnen hun oorsprong vinden buiten de organisatie, zoals een economische crisis of pandemie. Deze risico's zijn vaak moeilijk rechtstreeks te beïnvloeden. Andere risico's vinden hun oorzaak dan weer binnen de organisatie. Hierop kan de organisatie wel een invloed hebben.

Het is dus belangrijk dat een organisatie zich bewust is van deze risico's. Eenmaal de risico's zijn geïdentificeerd, worden zij beoordeeld naar waarschijnlijkheid en impact: risico = kans x effect. Het resultaat van deze risicobeoordeling helpt om de omvang van de risico's en passende beheersmaatregelen op te stellen.

Voor de risicobeoordeling 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

Prioriteitsbeoordeling

De resultaten van de maturiteitsinschatting en de risicobeoordeling vormen samen de basis om te bepalen welk thema prioritair wordt aangepakt (minimum 1 en maximum 3 thema's per jaar).

Prioriteit	Maturiteit	Risico
hoog	0-2	10-25
medium	3-5	10-25
medium	0-2	9
laag	0-2	1-8
laag	3-5	1-9

Beheersmaatregelen

Het MAT evalueert alle beoordelingen en stelt het globale actieplan samen gebaseerd op deze resultaten en de voorstellen van de werkgroepen. Dit actieplan wordt gekoppeld aan het meerjarenplan en voorgelegd aan het CBS en VB voor goedkeuring. Daarna komt het aan bod op de GR en OR.

Wanneer duidelijk is welke verbeterpunten wanneer worden aangepakt, worden alle diensten geïnformeerd en verantwoordelijk gesteld voor de uitwerking ervan. De diensthoofden brengen hierover driemaandelijks verslag uit aan het afdelingshoofd.

Bij dienstoverschrijdende acties kan een nieuwe werkgroep of projectgroep opgericht worden, waarbij de trekker/projectleider rapporteert aan het afdelingshoofd.

RAPPORTERING

De bevindingen per thema worden opgenomen in een organisatiebeheersingsrapport met alle nodige informatie:

- Thema
- Doelstellingen
- Maturiteit
- Risico's
- Beheersmaatregel
- Actieplan

Voor een goede opvolging van de uitwerking van dit actieplan, rapporteren de diensthoofden driemaandelijks aan de afdelingshoofden. Indien de afdeling geen diensthoofd heeft, kan het afdelingshoofd een projectleider aanstellen. De afdelingshoofden rapporteren op hun beurt halfjaarlijks aan de algemeen directeur tijdens een MAT-vergadering.

De coördinator interne zaken die ondersteuning biedt aan de algemeen directeur als eindverantwoordelijke voor de organisatiebeheersing rapporteert eveneens driemaandelijks aan de algemeen directeur.

Voor de rapportage aan de politieke organen, brengt de algemeen directeur halfjaarlijks verslag uit aan het CBS/VB en jaarlijks aan de GR/OR tegen 30 juni, zoals wettelijk bepaald is.

PERIODE	RAPPORTERING
JAARLIJKS	<ul style="list-style-type: none">• Algemeen directeur rapporteert aan GR/OR tegen 30 juni
HALFJAARLIJKS	<ul style="list-style-type: none">• Algemeen directeur rapporteert aan CBS/VB• Afdelingshoofden rapporteren aan algemeen directeur tijdens MAT
DRIEMAANDELIJKS	<ul style="list-style-type: none">• Coördinator interne zaken rapporteert aan algemeen directeur• Diensthoofden/projectleiders rapporteren aan afdelingshoofden

EVALUATIE

In een vooruitstrevende organisatie verandert de situatie voortdurende waardoor nieuwe risico's ontstaan of bestaande risico's wijzigen. Om een beheersing van de organisatie te garanderen, moet zelfevaluatie deel blijven uitmaken van het organisatiebeheersingsbeleid.

Een periodieke organisatiebrede zelfevaluatie helpt de organisatie om zich te blijven focussen op haar belangrijkste verbeterpunten. Daarom is het aangewezen om deze evaluatie driejaarlijks uit te voeren en het actieplan bij te sturen of aan te vullen waar nodig.

STAPPENPLAN

