

TURNHOUT



Het organisatiebeheersingssysteem van het lokaal bestuur Turnhout





1. Wat is organisatiebeheersing?

Elk lokaal bestuur is verplicht een systeem voor organisatiebeheersing uit te werken (DLB art. 217-220). Het systeem zorgt ervoor dat we de organisatie beheersen. Dit betekent dat risico's worden gedetecteerd en deze zoveel als mogelijk worden beperkt.

Organisatiebeheersing is het geheel van maatregelen en procedures die ontworpen zijn om een redelijke zekerheid te verschaffen dat men:

- **de juiste dingen doet**
 1. de vastgelegde doelstellingen bereikt en de risico's om deze te bereiken kent en beheerst;
- **de dingen juist doet**
 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. (Beveiliging oa. toegangen tot gebouwen, passwords)

Via het systeem van organisatiebeheersing wordt bepaald op welke wijze organisatiebeheersing wordt georganiseerd. Het moet o.a. duidelijk zijn wie wat doet, wie verantwoordelijk is voor wat, welke controlemaatregelen en -procedures er zijn en hoe hierover wordt gerapporteerd. Voor de concrete invulling geeft het decreet een grote vrijheid aan de lokale besturen.

Organisatiebeheersing is zeker geen nieuwe opdracht. Denk maar aan bestaande afspraken, interne reglementen (vb. geringe dagontvangsten), procedures (vb. visumprocedure), instructies (vb. overzichten en checklists waarmee medewerkers werken, de beveiliging van PC 's met paswoorden), enzovoort. Dergelijke maatregelen worden genomen met het oog op een correcte uitvoering van de werkzaamheden.

Organisatiebeheersing is een continue opdracht waar alle medewerkers dagelijks, al dan niet bewust, mee bezig zijn.

Organisatiebeheersing is de verantwoordelijkheid van de algemeen directeur. In overleg met het managementteam stelt de algemeen directeur het organisatiebeheersingssysteem vast. Jaarlijks, uiterlijk op 30 juni, rapporteert de algemeen directeur over het organisatiebeheersingssysteem aan het college van burgemeester en schepenen, het vast bureau, de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn. Het algemeen kader van het organisatiebeheersingssysteem wordt goedgekeurd door de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn.





2. Turnhouts kader voor Organisatiebeheersing

Op 1 januari 2014 werd het agentschap Audit Vlaanderen opgericht. Audit Vlaanderen voert audits uit in zowel de lokale besturen als bij de Vlaamse administratie. Audit Vlaanderen heeft de 'leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen' uitgewerkt. Deze leidraad wordt als standaard gebruikt voor de uitvoering van de audits in de lokale besturen.

Voor Turnhout wordt de leidraad als model voor organisatiebeheersing gekozen.

2.1. Zelfevaluatie op basis van de leidraad organisatiebeheersing

2.1.1. Leidraad organisatiebeheersing

De leidraad is een gids met doelstellingen rond organisatiebeheersing. Het is belangrijk dat er op de doelstellingen rond organisatiebeheersing wordt ingezet om tot een goed beheerste organisatie te komen. Dat is ook de belangrijkste focus van dit instrument. De leidraad kan door de lokale besturen als zelfevaluatie-instrument worden gebruikt.

Bij de doelstellingen zijn voorbeelden van risico's weergegeven die zich kunnen voordoen als de organisatie onvoldoende op de doelstellingen inzet. Daarnaast worden telkens ook mogelijke beheersmaatregelen vermeld. Dit zijn maatregelen die kunnen bijdragen om de doelstellingen rond organisatiebeheersing te bereiken. Met deze maatregelen kunnen de risico's tot een minimum herleid worden. De weergegeven maatregelen zijn evenwel niet exhaustief, het management is immers het best geplaatst om te kunnen beoordelen welke maatregelen nodig zijn.

In een organisatie zijn er ondersteunende, kern- en managementprocessen.

- Kernprocessen zijn gericht op het afleveren van producten en diensten aan externen (vb. aflevering van een omgevingsvergunning)
- Managementprocessen sturen de organisatie. De focus ligt hierbij op het plannen, controleren, evalueren en bijsturen (vb. opmaak van het doelstellingskader).
- Ondersteunende processen helpen bij de realisatie van de kernprocessen en de managementprocessen (vb. back-ups nemen om de continuïteit van de ICT-systemen te verzekeren)

De leidraad behandelt vooral de management- en ondersteunende processen. Een organisatie waarvan de management- en ondersteunende processen goed functioneren, voldoet aan de basisvoorwaarden voor een vlotte werking van de kernprocessen. Ze zorgen ervoor dat de kernprocessen soepel verlopen. Dit is essentieel voor het leveren van goede diensten aan de burger.

De leidraad 'Organisatiebeheersing voor lokale besturen' is opgedeeld in tien verschillende thema's:

Managementprocessen

1. Doelstellingen en procesmanagement (=DP)
2. Belanghebbendenmanagement (=BHM)
3. Monitoring (=MON)

Ondersteunende processen

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)





De tien thema's staan in voortdurende wisselwerking met elkaar. Organisaties die beantwoorden aan de principes van de Leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen, creëren de voorwaarden om in alle aspecten van de organisatie effectief, efficiënt, kwaliteitsvol en integer te functioneren

2.1.2. Aanpak zelfevaluatie

Om inzicht te krijgen op welke thema's en op welke onderdelen binnen de 10 thema's de organisatie moet inzetten zal de leidraad organisatiebeheersing worden gebruikt als basis voor een organisatiebrede zelfevaluatie.

Voor elk thema wordt de mate waarin de bestaande beheersmaatregelen de risico's in de management- en ondersteunende processen beheersen, beoordeeld. Daarnaast worden de sterke punten en verbeterpunten in kaart gebracht.

Maturiteitsinschatting

In de zelfevaluatie wordt gepeild naar de inschatting van de realisatie van elke controledoelstelling per thema (maturiteitsinschatting).

Hierbij worden de volgende scores gehanteerd:

0. Onbestaand – Er 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. De beheersmaatregelen zijn er niet of nauwelijks.
1. Ad-hoc – Op ad-hoc basis zijn er beheersmaatregelen uitgewerkt. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (interne controlemaatregelen) groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen.
2. Aanzet – Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan').
3. Gedefinieerd – Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').
4. Beheerst – De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een 'levend' adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.

Opstellen verbeteractieplan

Op basis van het resultaat wordt bepaald voor welke thema's en onderdelen een verbeteractieplan moet worden opgesteld.

De uit te voeren acties worden duidelijk omschreven, de verantwoordelijken en timing worden vastgelegd. De opvolging wordt meegenomen in de periodieke en jaarlijkse rapportering.

Waar mogelijk wordt de link gelegd met lopende verbetertrajecten die de knelpunten die naar voor komen aanpakken. Indien nodig worden de processen en activiteiten onderworpen aan een audit.

Frequentie

De organisatiebrede zelfevaluatie wordt om de zes jaar, aan het begin van elke bestuursperiode, uitgevoerd en dit voor alle thema's van de leidraad.

Verantwoordelijke

Het managementteam is verantwoordelijk voor

- het uitvoeren van de zelfevaluaties van de verschillende thema's,
- het opstellen van een verbeteractieplan en
- de opvolging van de uitvoering van het verbeteractieplan





Het managementteam bepaalt wie welk thema op zich neemt en welke aanpak er wordt gehanteerd. De adviseur verantwoordelijk voor organisatiebeheersing staat in voor de coördinatie en de ondersteuning bij de uitvoering.

2.2. Zelfevaluatie op basis van de thema-audits Audit Vlaanderen

2.2.1. Thema-audits Audit Vlaanderen

In elke gemeente en in elk OCMW wordt periodiek een audit uitgevoerd door Audit Vlaanderen. De bepalingen voor zo'n audit zijn vastgelegd in het Decreet Lokaal Bestuur (artikel 221 – 223 DLB).

Audit Vlaanderen voert organisatie- en thema-audits uit en is gemachtigd alle bedrijfsprocessen en activiteiten te onderzoeken.

Bij een thema-audit onderzoekt Audit Vlaanderen een specifiek proces in meerdere besturen. Dit thema kan gerelateerd zijn aan een kernproces, zoals de werking van een jeugddienst, of aan management- en ondersteunende processen, zoals de aanwerving van medewerkers.

Bij een organisatie-audit wordt nagegaan of een organisatie over de sturings- en beheersinstrumenten beschikt om goed te functioneren. Vooral de managementprocessen en de ondersteunende processen komen aan bod.

Audit Vlaanderen maakt op basis van deze audits zowel individuele rapporten voor elke geauditeerd bestuur op als een globaal rapport. Het globale rapport bevat aandachtspunten en aanbevelingen voor alle besturen. De individuele en globale rapporten worden gepubliceerd en zijn terug te vinden op de website van Audit Vlaanderen (<https://www.auditvlaanderen.be>).

De keuze van welke thema's of processen aan bod komen in de thema-audits is gebaseerd op de door Audit Vlaanderen uitgevoerde risicoanalyse voor lokale besturen. Deze risicoanalyse werd in 2022 geactualiseerd (<https://www.auditvlaanderen.be/lokale-besturen/auditplanning/risicoanalyse-2022>).

2.2.2. Aanpak zelfevaluatie

Aangezien de risico's die in de globale rapporten van de thema-audits worden genoemd zich in meerdere besturen voordoen, is het belangrijk te onderzoeken of deze risico's ook binnen de organisatie aanwezig zijn. De aanbevelingen uit de globale rapporten worden vergeleken met de eigen interne werking. Door deze toetsing wordt naast de beheersing van de management- en ondersteunende processen ook ingezet op de beheersing van de kernprocessen. Kernprocessen die soepel verlopen zijn essentieel voor het leveren van goede en kwaliteitsvolle dienstverlening aan de burger.

Maturiteitsinschatting

Samen met de experts en verantwoordelijken van het proces wordt voor elke aanbeveling de bestaande beheersmaatregelen, sterke en verbeterpunten in kaart gebracht.

Er wordt een inschatting gemaakt van de realisatie van elke aanbeveling.

Hierbij worden de volgende scores gehanteerd:

0. Onbestaand – Er 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. De beheersmaatregelen zijn er niet of nauwelijks.
1. Ad-hoc – Op ad-hoc basis zijn er beheersmaatregelen uitgewerkt. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (interne controlemaatregelen) groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen.
2. Aanzet – Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan').





3. Gedefinieerd – Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do').
4. Beheerst – De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een 'levend' adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing.

Opstellen verbeteractieplan

Op basis van het resultaat wordt bepaald voor welke aanbevelingen een verbeteractieplan wordt opgesteld.

De uit te voeren acties worden duidelijk omschreven, de verantwoordelijken en timing worden vastgelegd. De opvolging wordt meegenomen in de periodieke en jaarlijkse rapportering.

Waar mogelijk wordt de link gelegd met lopende verbetertrajecten die de knelpunten die naar voor komen aanpakken. Indien nodig worden de processen en activiteiten onderworpen aan een audit.

Frequentie

Jaarlijks wordt minstens één thema-audit getoetst aan de werking. Welke thema-audit wordt getoetst wordt door het managementteam bepaald. Hierbij wordt rekening gehouden met de scope van de geplande audits en de audits die Audit Vlaanderen plant in het bestuur.

Verantwoordelijke

Het diensthoofd dat verantwoordelijk is voor het proces, is belast met

- het uitvoeren van de zelfevaluatie op basis van een thema-audit,
- het opstellen van een verbeteractieplan en
- de opvolging van de uitvoering van het verbeteractieplan

Zij kennen de processen binnen hun dienst. De adviseur verantwoordelijk voor organisatiebeheersing zorgt voor de coördinatie en de ondersteuning bij de uitvoering.

2.3. Uitvoeren auditopdrachten

De processen en activiteiten die onderworpen worden aan een audit worden opgenomen in de auditplanning.

Via een audit worden de onderliggende processen en activiteiten onderzocht en geëvalueerd. De sterke punten in de werking en de verbeterpunten worden in kaart gebracht. Het uiteindelijke auditrapport vormt de basis voor het optimaliseren van de werking en de dienstverlening. Het biedt het management en de leidinggevenden concrete handvaten voor verbetering. Op basis van de geformuleerde aanbevelingen wordt voor elke audit een verbeteractieplan opgemaakt met de uit te voeren acties, de verantwoordelijken en de timing.

2.3.1. Interne audit

Voor het uitvoeren van auditopdrachten wordt er in de eerste plaats beroep gedaan op de vereniging Audio. Door het lidmaatschap heeft het bestuur zich geëngageerd om jaarlijks minstens één audit door hen te laten uitvoeren.

Twee jaar na de oorspronkelijke audit voert Audio nog een opvolgaudit uit.

Audio is een professionele adviseur die enkel voor lokale besturen en afhankelijke entiteiten werkt. Door haar onafhankelijkheid en door los te staan van de dagelijkse operationele opdrachten en deadlines, kan ze dit doen op een onbevagen, onderbouwde en analytische manier.

Uiteraard kan het bestuur beslissen om een bepaalde auditopdracht door een andere externe partner te laten uitvoeren. Per auditopdracht wordt dit bekeken.





Opstellen verbeteractieplan

Voor de aanbevelingen uit de audits wordt een verbeteractieplan opgemaakt.

De uit te voeren acties worden duidelijk omschreven, de verantwoordelijken en timing worden vastgelegd. De opvolging wordt meegenomen in de periodieke en jaarlijkse rapportering. Waar mogelijk wordt de link gelegd met lopende verbetertrajecten die de knelpunten die naar voor komen aanpakken.

De rapporten met de aanbevelingen en de verbeteractieplannen worden voorgelegd aan het managementteam en het auditcomité.

Verantwoordelijke

Het opmaken van de verbeteractieplannen met maatregelen is de verantwoordelijkheid van de managers en hun diensthoofden. Zij kennen de producten binnen hun cluster, binnen hun dienst en de achterliggende processen. Zij zijn tevens verantwoordelijk voor de opvolging van de uitvoering van de verbeteractieplannen.

2.3.2. Externe audit (Audit Vlaanderen)

In elke gemeente en in elk openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn wordt periodiek een audit uitgevoerd door Audit Vlaanderen (artikel 221 DLB).

Audit Vlaanderen bezorgt de verslagen van de audits aan de voorzitter van de gemeenteraad of raad voor maatschappelijk welzijn, die ze bezorgt aan de leden van de gemeenteraad of de raad voor maatschappelijk welzijn (artikel 21 DLB).

Audit Vlaanderen evalueert de organisatiebeheersing, gaat na of ze adequaat is en formuleert aanbevelingen tot verbetering daarvan. Audit Vlaanderen kan daarvoor organisatie- en procesaudits uitvoeren en is gemachtigd alle bedrijfsprocessen en activiteiten te onderzoeken. Audit Vlaanderen is ook bevoegd voor het uitvoeren van forensische audits. (artikel 222 DLB)

Opstellen verbeteractieplan

Voor de aanbevelingen uit de audits van Audit Vlaanderen wordt een verbeteractieplan opgemaakt.

De uit te voeren acties worden duidelijk omschreven, de verantwoordelijken en timing worden vastgelegd. De opvolging wordt meegenomen in de periodieke en jaarlijkse rapportering. Waar mogelijk wordt de link gelegd met lopende verbetertrajecten die de knelpunten die naar voor komen aanpakken.

De rapporten met de aanbevelingen en de verbeteractieplannen worden voorgelegd aan het managementteam, het auditcomité en de gemeenteraad resp. raad voor maatschappelijk welzijn.

Verantwoordelijke

Het opmaken van de verbeteractieplannen met maatregelen is de verantwoordelijkheid van de managers en hun diensthoofden. Zij kennen de producten binnen hun cluster, binnen hun dienst en de achterliggende processen. Zij zijn tevens verantwoordelijk voor de opvolging van de uitvoering van de verbeteractieplannen.

2.3.3. Vastleggen auditplanning

Jaarlijks wordt een voorstel van auditplanning voor het volgend jaar opgemaakt. Hierbij wordt rekening gehouden met

- de resultaten uit de zelfevaluaties,
- het voorstel van auditplanning dat Audit Vlaanderen bezorgt,
- de audits die Audit Vlaanderen plant in het bestuur,
- signalen uit het werkveld en
- risico's uit de actualiteit.





Verantwoordelijke

Het opmaken van de auditplanning is de verantwoordelijkheid van het managementteam. Zij formuleren een voorstel en leggen dit ter goedkeuring voor aan het auditcomité. Het auditcomité valideert, stuurt waar nodig bij en keurt goed.

2.4. Rapportering

Het is belangrijk dat de mogelijke risico's waarmee de organisatie wordt geconfronteerd, voortdurend worden bewaakt en dat de uitvoering van de verbeteractieplannen wordt opgevolgd. Er wordt daarom in rapportering voorzien.

2.4.1. Jaarverslag

Conform het Decreet Lokaal bestuur rapport de algemeen directeur jaarlijks, uiterlijk op 30 juni, over het organisatiebeheersingssysteem aan het college van burgemeester en schepenen, het vast bureau, de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn.

In het jaarverslag wordt een stand van zaken gegeven van de verschillende verbeteractieplannen. Daarnaast wordt ook de stand van zaken van de aanbevelingen van de audits opgenomen in het verslag.

2.4.2. Periodieke opvolging

Naast de verplichte jaarlijkse rapportering wordt ook voorzien in een periodieke rapportering.

Zo zal de voortgang van de verbeteractieplannen en de voortgang van de aanbevelingen van de audits halfjaarlijks worden gerapporteerd aan het managementteam. Daarnaast wordt de voortgang van de aanbevelingen van de audits jaarlijks gerapporteerd aan het auditcomité.

Aan de hand van de voortgang kan, waar nodig, worden bijgestuurd.

Verantwoordelijke

De adviseur organisatiebeheersing staat in voor de rapportering.

2.5. Rollen, taken en verantwoordelijkheden

2.5.1. Algemeen directeur

De eindverantwoordelijkheid voor organisatiebeheersing berust bij de algemeen directeur.

2.5.2. Managementteam

Het managementteam is een belangrijke partner voor het inbedden van organisatiebeheersing binnen de organisatie. Zij treedt sturend op en geeft richting in het bepalen van hoe de organisatie op risico's en verbetermogelijkheden gaat sturen.

Het managementteam bepaalt wie betrokken wordt en verzekert de nodige medewerking bij

- het uitvoeren van de zelfevaluaties en
- de uitvoering van de audits.

Het managementteam evalueert het resultaat van de zelfevaluaties en stelt op basis daarvan verbeteractieplannen met maatregelen op.

Het managementteam doet een voorstel van auditplanning dat aan het auditcomité ter goedkeuring wordt voorgelegd. Jaarlijks bekijkt ze of bijsturing nodig is en formuleert aan het intern auditcomité, indien nodig, een voorstel van wijziging.

Het managementteam staat in voor de opvolging van de voortgang van de verbeteractieplannen uit de zelfevaluaties en de audits. Waar nodig stuurt het managementteam bij.





2.5.3. Manager

De manager is verantwoordelijk voor de interne opvolging van de aanbevelingen en de uitvoering van de verbeteractieplannen binnen zijn cluster. De manager zorgt er voor dat de aanbevelingen uit audits worden omgezet in verbeteractieplannen met omschrijving van de geplande maatregelen en verbeterprojecten, met aanduiding van een verantwoordelijke en timing.

De manager is tevens verantwoordelijk voor de uitvoering van de zelfevaluatie voor de thema's die aan hem zijn toegewezen.

2.5.4. Diensthoofd

Het diensthoofd is verantwoordelijk voor:

- de producten en processen van zijn dienst en de bijhorende beheersmaatregelen
- de uitvoering en interne opvolging van de acties uit de verbeteractieplannen
- het opstellen van een verbeteractieplan voor de aanbevelingen uit de audits met omschrijving van geplande maatregelen en verbeterprojecten, met aanduiding van een verantwoordelijke en timing.

2.5.5. Adviseur verantwoordelijk voor organisatiebeheersing

De adviseur verantwoordelijk voor organisatiebeheersing staat in voor:

- de coördinatie van de zelfevaluaties en ondersteuning bij de uitvoering ervan,
- de coördinatie van de uitvoering van de audits en het bundelen van de aanbevelingen,
- de coördinatie van de opmaak van de verbeteractieplannen,
- de periodieke en jaarlijkse rapportering (opmaak, agendering organen, toelichting)
- de organisatie van het auditcomité (planning, agenda, bundels, notulen)

2.5.6. Intern Auditcomité

Het toezicht op de opmaak van de auditplanning en de auditopdrachten gebeurt door het Intern Auditcomité. Zij bewaken de goede uitvoering. Zij waken erover dat de medewerkers en de auditors hun opdrachten in volledige objectiviteit, vrijheid en onafhankelijkheid kunnen uitvoeren.

Daarnaast staat het Intern Auditcomité in voor de opvolging van de geformuleerde aanbevelingen. Ze neemt kennis van de globale conclusies en ziet er op toe dat deze aanbevelingen tot voldoende bijsturing leiden, zodat het organisatiebeheer voldoende sterk wordt uitgebouwd.

Zij zijn verantwoordelijk voor:

- het vastleggen en jaarlijks bijsturen van de auditplanning,
- het goedkeuren van de scope van de auditopdrachten,
- het evalueren van de resultaten van de uitgevoerde audits,
- het goedkeuren van de verbeteractieplannen en
- het opvolgen de voortgang van de verbeteractieplannen.

Het auditcomité wordt samengesteld uit leden van het beleidsniveau samen met onafhankelijke leden. De leden worden aangesteld door de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn.

Afhankelijk van de onderwerpen op de agenda kunnen leden van het managementteam, externe deskundigen, auditoren of andere ambtenaren steeds ad-hoc worden uitgenodigd.

De werking van het intern auditcomité wordt vastgelegd in een intern reglement.

