

# **Beoordeling aanpak organisatiebeheersing**

## **Lokaal bestuur Sint-Pieters-Leeuw**

**Rapport | Auditopdracht 2206 006-OB | 8.11.2022**

## INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Situering	4
2 Auditdoelstelling	4
3 Samenvatting	5
4 Managementreactie	7
5 Auditaanpak	8
6 Auditbevindingen	9
7 Aanbevelingen aanpak organisatiebeheersing	12
8 Bijlage: overzicht verbeterpunten	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 'Opvolging van verzelfstandigde en verbonden entiteiten' bij Lokaal bestuur Sint-Pieters-Leeuw beoordeelde Audit Vlaanderen naast de evaluatie van de beheersing van de risico's gelinkt aan 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. Voor de thema-specifieke vaststellingen van de thema-audit verwijzen we u naar het aparte rapport daaromtrent.

## 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 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 bijgestuurd.

### 3 SAMENVATTING

*Het normenkader hieromtrent is opgenomen onder rubriek 6.1.1.*

Lokaal bestuur Sint-Pieters-Leeuw zette in het verleden enkele goede stappen inzake de aanpak van organisatiebeheersing. Aangezien deze initiatieven niet werden volgehouden, ontbreekt momenteel een gestructureerde aanpak van organisatiebeheersing (aanbeveling 8).

De raden keurden een degelijk charter over organisatiebeheersing goed, maar de organisatie volgt de daarin gemaakte afspraken in de praktijk niet. Zo dateert de laatste gestructureerde analyse van de interne werking van 2015. Een organisatiebreed verbeteractieplan ontbreekt dan ook.

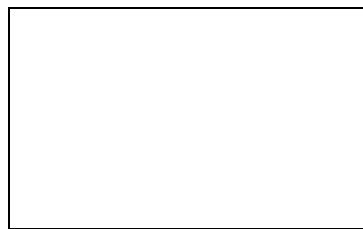
De algemeen directeur rapporteerde jaarlijks en tijdig over organisatiebeheersing aan de raden. De rapporten die werden opgemaakt zijn informatief maar kunnen nog worden verbeterd.

Globale maturiteit van de aanpak van organisatiebeheersing

ad-hocbasis (1)

Deze inschatting is een weergave van de mate waarin het lokaal bestuur gestructureerd aan organisatiebeheersing werkt. Dit is geen beoordeling van de sterkte van de organisatiebeheersing zelf.

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



Mark Vandersmissen,  
Administrateur-generaal

## Legende – maturiteitsinschatting aanpak organisatiebeheersing (OB)

0	<b>Onbestaand</b> Een adequaat kader ontbreekt en de organisatie rapporteert niet systematisch over organisatiebeheersing aan de raden. Ook door analyse onderbouwde verbeteracties zijn niet aanwezig.
1	<b>Ad-hocbasis</b> De organisatie neemt diverse initiatieven op vlak van de aanpak van organisatiebeheersing maar deze zijn nog onvoldoende adequaat (gekaderd, consistente toepassing, kwaliteitsvol).
2	<b>Gestructureerde aanzet</b> De organisatie hanteert een (beperkt) kader en past dit in belangrijke mate toe. De rapportering over organisatiebeheersing is consistent en degelijk.
3	<b>Gedefinieerd systeem</b> 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.
4	<b>Beheerst systeem</b> 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.

## 4 MANAGEMENTREACTIE

Naar aanleiding van de thema-audit verzelfstandigde en verbonden entiteiten, maakte Audit Vlaanderen ook een beoordeling van onze aanpak organisatiebeheersing.

Wij menen dat wij een goede start hebben gemaakt met het carter organisatiebeheersing dat werd goedgekeurd door de gemeenteraad van 17 november 2014, gevolg door een zelfevaluatie gebaseerd op de Leidraad organisatiebeheersing van Audit Vlaanderen, en een daaruit voortvloeiend actieplan.

Een geactualiseerde versie van vermelde leidraad, de integratie van gemeente en OCMW en het vertrek van de beleidsmedewerker organisatiebeheersing, zorgden er voor dat organisatiebeheersing wat naar de achtergrond geraakte.

Dit rapport is dan ook een perfecte aanzet om de draad weer op te nemen, starten met een evaluatie en eventuele bijsturing van het in 2014 goedgekeurde charter, en vervolgens een nieuwe zelfevaluatie. Intussen werd de functie van beleidsmedewerker organisatiebeheersing opnieuw ingevuld.

Via de jaarlijkse rapportering die de algemeen directeur mede namens het managementteam voorlegt aan college van burgemeester en schepenen en gemeenteraad, zullen wij van deze aanpak op regelmatige basis rapporteren.

## 5 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 7.06.2022 vond de openingsmeeting plaats waarbij deze auditopdracht werd toegelicht.
- In de periode juni '22 – augustus '22 voerde het auditteam de auditwerkzaamheden uit.
- Een terugkoppeling over de belangrijkste auditbevindingen en conclusies vond plaats op 22.08.2022.
- Het ontwerprapport werd op 16.09.2022 bezorgd aan de organisatie en met hen besproken op 4.10.2022.
- De managementreactie werd verkregen op 25.10.2022 en toegevoegd aan dit rapport.

Het auditteam dat deze audit uitvoerde:

- Frank Vermeulen, senior auditor Audit Vlaanderen
- Jean-Louis De Burne, auditor EY

Supervisie over de opdracht werd waargenomen door:

- Gunter Schryvers, manager-auditor Audit Vlaanderen

Het rapport wordt verstuurd naar:

### **De bestemmingen bij Lokaal bestuur Sint-Pieters-Leeuw**

- |                  |                         |
|------------------|-------------------------|
| – Walter Vastiau | Algemeen Directeur      |
| – Jan Desmeth    | Burgemeester            |
| – Jeroen Tiebout | Voorzitter van de raden |

### **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.



## 6 AUDITBEVINDINGEN

### 6.1 EVALUATIE AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

#### 6.1.1 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).

## 6.1.2 Beoordeling en aanbevelingen

In 2014-2015 keurden de raden een charter over organisatiebeheersing goed. Dit is een degelijk document dat verwijst naar de Leidraad organisatiebeheersing als model en dat een tweejaarlijkse risicoanalyse op het niveau van de organisatie en de diensten vooropstelt. Enkel de bepalingen omtrent de jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing aan het politieke niveau, zouden nog verder kunnen uitgewerkt worden in dit charter (bv. tijdstip). Tot op heden werd dit charter nog niet geëvalueerd, dit niettegenstaande de organisatie er niet in slaagde om het charter toe te passen.

De laatste risicoanalyse op het niveau van de organisatie gebeurde in 2015. Het analyseproces dat in 2017 werd opgestart, werd afgebroken naar aanleiding van het vertrek van de verantwoordelijke stafmedewerker. Tot op vandaag vulde het lokaal bestuur deze functie niet in. In aanloop naar de nieuwe beleidsplanningscyclus maakte de organisatie een analyse die resulteerde in een ambtelijke inspiratienota en latere omgevingsanalyse. Een (interne) analyse van de eigen werking maakte hier evenwel geen deel van uit. Het lokaal bestuur Sint-Pieters-Leeuw hanteert bijgevolg geen gestructureerd verbeteractieplan. De algemeen directeur brengt de globale rapporten van Audit Vlaanderen wel onder de aandacht van het managementteam (MAT).

Bij aanvang van de nieuwe legislatuur maakten het management en het politieke niveau de (informele) afspraak dat de verschillende diensten extern zouden doorgelicht worden. Dit gebeurde onder meer voor de technische uitvoeringsdiensten en de dienst ruimte. Deze doorlichtingen gaven aanleiding tot verbetervoorstellen, maar besteden vaak weinig aandacht aan het expliciet identificeren, inschatten en beheersen van risico's

De decretaal verplichte jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing door de algemeen directeur aan het politieke niveau gebeurt tijdig. Dit rapport wordt mondeling toegelicht tijdens een raadscommissie. De jaarlijkse rapportering is informatief maar soms ontbreekt duiding (bv. waarom werd gekozen voor een bepaalde externe doorlichting) en een heldere vooruitblik op de planning inzake organisatiebeheersing van het daaropvolgende jaar.

Lokaal bestuur Sint-Pieters-Leeuw heeft tot slot weinig aandacht voor de aanpak organisatiebeheersing bij de meeste verbonden entiteiten. De aanpak organisatiebeheersing van het lokaal bestuur is, op basis van de afgesloten beheersovereenkomsten, ook van toepassing op het AGB en de "PEVA vzw Cc Coloma" (deze vzw behartigt de programmatie van het cultuurcentrum en de bibliotheek).

### Aanbeveling 8

De organisatie:

- evalueert of ze de bepalingen van het charter wenst te handhaven en verduidelijkt hierin de verwijzing naar de jaarlijkse rapportering organisatiebeheersing door de algemeen directeur aan het politieke niveau (bv. tijdstip);
- laat een eventueel aangepast kader goedkeuren door de raden en past dit vervolgens toe.
- formuleert een verbeteractieplan dat is onderbouwd door een degelijke analyse van de interne werking, en volgt de realisatiegraad van dit verbeteractieplan periodiek op;
- bepaalt de verhouding tussen de interne analyse en de doorlichtingen op dienstniveau (bv. doelstellingen, reikwijdte) en stemt deze zo nodig op elkaar af.

Risico dat hiermee kan worden beheerst:

Zo werkt de organisatie aan een degelijke beheersing van haar risico's en is ze transparant over haar functioneren. Ze legt hiermee de basis voor een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere organisatie.

## **6.2 OPVOLGING VAN EERDER GEFORMULEERDE AANBEVELINGEN**

Aangezien Audit Vlaanderen in de laatste vijf jaar geen audits uitvoerde en dus ook geen aanbevelingen formuleerde voor Sint-Pieters-Leeuw, wordt in deze audit geen opvolging van aanbevelingen uit eerdere audits opgenomen

## 7 AANBEVELINGEN AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A8	<p>De organisatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– evalueert of ze de bepalingen van het charter wenst te handhaven en verduidelijkt hierin de verwijzing naar de jaarlijkse rapportering organisatiebeheersing door de algemeen directeur aan het politieke niveau (bv. tijdstip);</li> <li>– laat een eventueel aangepast kader goedkeuren door de raden en past dit vervolgens toe.</li> <li>– formuleert een verbeteractieplan dat is onderbouwd door een degelijke analyse van de interne werking, en volgt de realisatiegraad van dit verbeteractieplan periodiek op;</li> <li>– bepaalt de verhouding tussen de interne analyse en de doorlichtingen op dienstniveau (bv. doelstellingen, reikwijdte) en stemt deze zo nodig op elkaar af.</li> </ul>	31.12.2023	Beleidsmedewerker organisatieontwikkeling	Planning met duidelijke streefdata op korte termijn (2022) op te stellen.

## 8 BIJLAGE: OVERZICHT VERBETERPUNTEN

Aanbevelingen richten zich op grote openstaande risico's. Verbeterpunten verwijzen naar openstaande risico's die iets minder belangrijk zijn. Door verbeterpunten aan te pakken, worden deze risico's verder beperkt. Audit Vlaanderen volgt de realisatie van verbeterpunten niet op.

### ***Organisatiebeheersing***

- Het lokaal bestuur heeft weinig aandacht voor de aanpak van organisatiebeheersing bij de meeste van haar entiteiten. Hierdoor heeft zij onvoldoende zicht op mogelijke risico's die de relatie met de verschillende entiteiten kunnen meebrengen