

# **Beoordeling aanpak organisatiebeheersing**

## **Lokaal bestuur Westerlo**

**Rapport | Auditopdracht 2306 014-OB | 20.10.2023**

## INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Situering	4
2 Auditdoelstelling	4
3 Samenvatting	5
4 Managementreactie	6
5 Auditbevindingen	7
6 Aanbevelingen aanpak organisatiebeheersing	10
7 Legende	11
8 Auditaanpak	12
9 Verzendlijst auditrapport	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 handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning bij Lokaal bestuur Westerlo 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 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.

Aangezien Audit Vlaanderen in de laatste vijf jaar geen audits uitvoerde en dus ook geen aanbevelingen formuleerde voor lokaal bestuur Westerlo, wordt in deze audit geen opvolging van aanbevelingen uit eerdere audits opgenomen.

### 3 SAMENVATTING

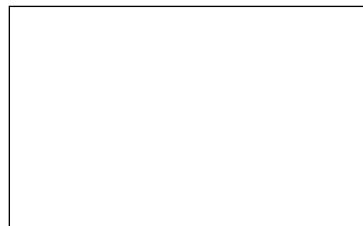
*Het normenkader hieromtrent is opgenomen onder rubriek 5.*

Lokaal bestuur Westerlo onderneemt diverse initiatieven op het vlak van de aanpak van organisatiebeheersing. Zo is er een degelijk kader en een jaarlijkse rapportering. Mede door de coronapandemie en de Oekraïne-crisis is de in 2021 opgestarte zelfevaluatie nog niet helemaal vertaald naar actieplannen. Om tot een gedefinieerde aanpak te komen, moeten er concrete verbeteracties worden bepaald op basis van de opgestarte zelfevaluatie en worden de bestaande initiatieven best geëvalueerd. (aanbeveling 1)

<b>Globale maturiteit van de aanpak van organisatiebeheersing</b>	<b>gestructureerde aanzet (2)</b>	
-----------------------------------------------------------------------	-----------------------------------	--

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 legende van de gebruikte kleuren is opgenomen in rubriek 7.

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



Mark Vandersmissen,  
Administrateur-generaal

## 4 MANAGEMENTREACTIE

In de periode april – juni 2023 voerde Audit Vlaanderen in samenwerking met EY een thema-audit omtrent handhaving milieuaspecten van de omgevingsvergunning uit bij lokaal bestuur Westerlo. In het kader van deze thema-audit 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.

We willen het team van Audit Vlaanderen en EY alvast graag en zeer uitdrukkelijk bedanken voor de constructieve, correcte en aangename samenwerking. Het management apprecieert dat de aanbevelingen in het rapport zeer opbouwend neergeschreven zijn en is dankbaar voor de constructieve en inhoudelijke feedback.

De aanbeveling die Audit Vlaanderen meegeeft in haar rapport, is herkenbaar. De analyse van Audit Vlaanderen is in de grote lijnen in overeenstemming met de inschatting van het managementteam. De aanbeveling m.b.t. de verbeteracties zelfevaluatie zijn een correcte weergave van de situatie tijdens de gesprekken. We wisten dat we nog moesten verder werken aan de bepaling van de verbeteracties in het kader van de zelfevaluatie die we in 2021 uitvoerden.

We hebben ondertussen wel al actie ondernomen en een actieplan met de verbeteracties zelfevaluatie opgemaakt en besproken in het managementteam van 28 september. De inhoudelijke feedback en suggesties rond aanpak verbeteracties die we kregen tijdens het gesprek met EY was daarbij zeer nuttig en verhelderend. Dit maakte dat we vlot verder / opnieuw de aanpak rond verbeteracties konden oppakken.

We volgen de verbeteracties zelfevaluatie organisatiebeheersing op volgens de methodiek van projectmatig werken die we ondertussen uitwerkten in de organisatie, nl. per kwartaal rapporteren we aan het managementteam en aan het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau. We willen duidelijk gaan voor een systematisch en volgehouden opvolging.

We hebben de afgelopen jaren al heel wat stappen ondernomen. Diverse aspecten van organisatiebeheersing zijn in orde / onder controle, zoals het goedgekeurd kader organisatiebeheersing, de uitvoering van de zelfevaluatie éénmaal per legislatuur, de jaarlijkse uitgebreide rapportage organisatiebeheersing dat een grondig beeld geeft van de aspecten waarop we werken en de volgehouden bespreking van deze aspecten op de intervisies met de leidinggevenden (4 keer per jaar).

Uiteraard blijven we verder werken aan organisatiebeheersing. Binnen het management is er immers reeds een groot bewustzijn van het belang om onze organisatie meer vorm te geven in het kader van de principes van organisatiebeheersing.

## 5 AUDITBEVINDINGEN

### 5.1 EVALUATIE AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

#### Voorwaarden voor een beheerst systeem van organisatiebeheersing

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).

## Beoordeling

Het lokaal bestuur Westerlo vulde haar kader aan naar aanleiding van de vorige audit van Audit Vlaanderen. De gemeenteraad keurde het aangepaste kader goed op 25 juni 2018 en de raad voor maatschappelijk welzijn op 5 september 2018. Het kader duidt de Leidraad Organisatiebeheersing aan als model om het werken aan organisatiebeheersing te structureren. Het werken aan organisatiebeheersing wordt daarbij samen gezien met de zesjaarlijkse beleidscyclus. Het kader stelt daarom het uitvoeren van één zelfevaluatie per legislatuur voorop. Deze zelfevaluatie werd opgestart midden 2021, maar het vertalen van de bevindingen daarvan naar actieplannen is – mede door de coronapandemie en de Oekraïne-crisis – tot op heden nog niet volledig uitgevoerd.

Bij de opstart van de zelfevaluatie in 2021 kregen 51 medewerkers, na een opleiding, de gelegenheid om de risico's per thema uit de leidraad in te schatten volgens de mate dat deze risico's binnen de organisatie onder controle zijn. De resultaten gaven een beeld van waar het lokaal bestuur zich situeert voor de verschillende thema's van organisatiebeheersing, ook ten opzichte van een eerdere zelfevaluatie in 2015.

Het was de bedoeling om in het najaar van 2021 dit verder uit te werken aan de hand van een risicoanalyse om zo de thema's met het grootste risico te bepalen en daarvoor verbeteracties op te zetten. Wegens andere prioriteiten (de coronapandemie en de Oekraïne-crisis) werd dit tot op heden niet uitgevoerd. Lokaal bestuur Westerlo stelde in de jaarlijkse rapportering organisatiebeheersing in 2023 wederom de intentie voorop om de resultaten van de zelfevaluatie van 2021 opnieuw onder de loep te nemen en de belangrijkste projecten te identificeren aan de hand van de risicoscores uit de zelfevaluatie. In afwachting daarvan worden jaarlijks wel initiatieven genomen om aspecten van de organisatiebeheersing te verbeteren. Deze geplande en gerealiseerde initiatieven worden jaarlijks opgenomen in de rapportering organisatiebeheersing. Zonder koppeling met de zelfevaluatie is evenwel onduidelijk of hierbij de juiste prioriteiten worden gehanteerd en of geen belangrijke acties ontbreken (aanbeveling 1).

Naast de cyclische benadering van organisatiebeheersing, gaat het goedgekeurde kader ook uit van het opzetten van een meer continue monitoring en bijsturing.

Door de monitoring van de externe en de interne werking met inbegrip van tevredenheidsmetingen wenst de organisatie - minstens voor het managementteam - te beschikken over een systeem dat toelaat om continue effectiviteit en efficiëntie van de organisatie te meten en bij te sturen. Dit is nog in uitbouw.

De algemeen directeur rapporteert elk jaar tijdig over organisatiebeheersing aan de raden na bespreking op het managementteam en college/vast bureau. De stafdienst staat in voor de praktische uitwerking van deze rapportering en verzamelt de info op basis van overleg op het managementteam, individueel overleg en intervisiemomenten. In de rapportering wordt per thema aangegeven welke initiatieven werden genomen. Hierbij wordt onder meer verwezen naar externe doorlichtingen, audits en inspecties in de diensten van de organisatie. Ook de planning voor het volgend jaar is opgenomen in het rapport. Audit Vlaanderen stelt vast dat organisatiebeheersing breed gedragen is in de organisatie.

### Aanbeveling 1

Het lokaal bestuur bepaalt concrete verbeteracties naar aanleiding van de in 2021 opgestarte zelfevaluatie. Naar aanleiding hiervan worden best ook de prioritering en structurering van bestaande initiatieven geëvalueerd.



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.

## **5.2 OPVOLGING VAN EERDER GEFORMULEERDE AANBEVELINGEN**

Aangezien Audit Vlaanderen in de laatste vijf jaar geen audits uitvoerde en dus ook geen aanbevelingen formuleerde voor het lokaal bestuur Westerlo wordt in deze audit geen opvolging van aanbevelingen uit eerdere audits opgenomen.

## 6 AANBEVELINGEN AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A1	Het lokaal bestuur bepaalt concrete verbeteracties naar aanleiding van de in 2021 opgestarte zelfevaluatie. Naar aanleiding hiervan worden best ook de prioritering en structurering van bestaande initiatieven geëvalueerd.	31.12.2023	Stafdienst	<p>We maken een actieplan met de verbeteracties zelfevaluatie op basis van de resultaten van de zelfevaluatie van 2021 en nemen de prioritering en structurering van lopende en toekomstige projecten mee op. We volgen de verbeteracties zelfevaluatie organisatiebeheersing op volgens de methodiek van projectmatig werken.</p> <p>We bespreken dit actieplan op het managementteam en laten dit ook goedkeuren door het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau.</p> <p>We lichten de diensthoofden die eigenaar zijn van een actie in het actieplan in en lichten het actieplan toe.</p> <p>We communiceren de afgelopen stappen en het resultaat aan de medewerkers die de zelfevaluatie in 2021 hebben ingevuld.</p>

## 7 LEGENDE

### Maturiteitsinschatting aanpak organisatiebeheersing

**Onbestaand (0)**

Een adequaat kader ontbreekt en de organisatie rapporteert niet systematisch over organisatiebeheersing aan de raden. Ook door analyse onderbouwde verbeteracties zijn niet aanwezig.

**Ad-hocbasis (1)**


De organisatie neemt diverse initiatieven op vlak van de aanpak van organisatiebeheersing maar deze zijn nog onvoldoende adequaat (gekaderd, consistente toepassing, kwaliteitsvol).

**Gestructureerde aanzet (2)**

De organisatie hanteert een (beperkt) kader en past dit in belangrijke mate toe. De rapportering over organisatiebeheersing is consistent en degelijk.

**Gedefinieerd (3)**

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.

**Beheerst systeem (4)**

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.

## 8 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 8.05.2023 vond de openingsmeeting plaats waarbij deze auditopdracht werd toegelicht.
- In de periode mei '23 – juni '23 voerde het auditteam de auditwerkzaamheden uit.
- Een terugkoppeling over de belangrijkste auditbevindingen en conclusies vond plaats op 12.06.2023.
- Het ontwerprapport werd op 14.09.2023 bezorgd aan de organisatie en met hen besproken op 28.09.2023.
- De managementreactie werd verkregen op 16.10.2023 en toegevoegd aan dit rapport.

Het auditteam dat de auditopdracht uitvoerde:

- Lieven Penninck, senior auditor EY
- Anthony Braems, auditor EY
- Arne Bertrem, auditor EY

Supervisie over de opdracht gebeurde door:

- Kristof Jacques, senior auditor Audit Vlaanderen
- Gunter Schryvers, manager-auditor Audit Vlaanderen

## 9 VERZENDLIJST AUDITRAPPORT

Audit Vlaanderen verstuurt dit rapport naar:

### **De bestemmingen bij Lokaal bestuur Westerlo**

- Jo Vankrunkelsven Algemeen Directeur
- Maurice Van Hemelen Voorzitter raad voor maatschappelijk welzijn en gemeenteraad
- Guy Van Hirtum Burgemeester

### **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.