



**Organisatie-audit met begeleide zelfevaluatie
Gemeente, OCMW en AGB Wetteren**

Rapport | Auditopdracht 2006 040 | 22 januari 2021

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.

Auditteam:
Kirsten Baeyens, auditor
Lies Van Cauter, auditor
Steven Van Roosbroek, manager-auditor

Organisatie-audit met begeleide zelfevaluatie Gemeente, OCMW en AGB Wetteren

Rapport | Auditopdracht 2006 040 | 22 januari 2021



INHOUDSOPGAVE

Inleiding	5
Samenvatting	10
Auditbevindingen	12
Managementreactie	25
Aanbevelingentabel	26
Bijlage 1: Situering van het bestuur	33
Bijlage 2: Overzicht van de uitgevoerde testen	34
Bijlage 3: Verzendlijst	35

INLEIDING

AUDITDOELSTELLING EN –REIKWIJDTE

Tussen augustus en oktober 2020 voerde Audit Vlaanderen een organisatie-audit met begeleide zelfevaluatie uit in gemeente, OCMW en AGB Wetteren (zie bijlage 1). Deze audit evalueerde de adequaatheid van de aanpak van organisatiebeheersing en de beheersing van de management- en ondersteunende processen op organisatieniveau. De Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen fungeerde hierbij als referentiekader.

De audit maakt geen evaluatie van de volledige werking van gemeente, OCMW en AGB Wetteren, maar gaat na of de instrumenten en randvoorwaarden aanwezig zijn om van een beheerste organisatie te kunnen spreken.

AUDITAANPAK

Audit Vlaanderen verrichtte volgende werkzaamheden:

Datum	Activiteit
19 augustus 2020	Openingsmeeting Gemeente, OCMW en AGB Wetteren kreeg een toelichting over de auditdoelstelling, de auditreikwijdte, de methodologie en de voorziene timing.
19 augustus 2020 – 29 oktober 2020	Terreinwerk Interviews met: algemeen directeur, financieel directeur, medewerkers en burgemeester. Inwinnen van informatie over de organisatiebeheersing door analyse van de door de organisatie aangereikte documentatie. Testen in een aantal financiële processen en een facilitair proces. Begeleide zelfevaluatie.
29 oktober 2020	Afsluitend gesprek met de algemeen directeur, financieel directeur en de departementsdirecteur ondersteuning.
27 november 2020	De organisatie ontving het ontwerprapport.
11 december 2020	Exitmeeting Toelichting over de belangrijkste bevindingen uit het rapport. Bespreken van de opmerkingen/vragen van de organisatie.
18 januari 2021	Audit Vlaanderen voegde de managementreactie van gemeente, OCMW en AGB Wetteren toe aan het rapport.

Tijdens een organisatie-audit hanteert Audit Vlaanderen de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen als referentiekader. Deze Leidraad is tot stand gekomen tijdens een participatief proces met volgende vertegenwoordigers van lokale besturen;

- de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG);

- de Vereniging van de Vlaamse Provincies (VVP);
- Exello.net;
- de Vlaamse Lokale Financieel Directeurs (Vlofin);
- de Vlaamse ICT-organisatie (V-ICT-OR);
- het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB).

Begin 2018 actualiseerde Audit Vlaanderen in overleg met partners uit het werkveld de Leidraad. Op vraag van de vertegenwoordigers van de lokale besturen bleven de wijzigingen aan de Leidraad beperkt. De meeste aanpassingen situeren zich op het niveau van de risico's en beheersmaatregelen om aan te sluiten op de bepalingen uit het Decreet Lokaal Bestuur. Ook werd er een nieuw hoofdstuk toegevoegd over de aanpak van organisatiebeheersing.

Een goed beheerste organisatie doet de juiste dingen (effectiviteit) en doet de dingen juist (efficiëntie, kwaliteit en integriteit). Centraal in de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen staat dan ook het streven naar **effectiviteit, efficiëntie, kwaliteit en integriteit**. Deze vier doelstellingen van een goede organisatiebeheersing omkaderen het model achter deze leidraad:

- **Effectiviteit:** de organisatie doet wat ze moet doen binnen de politiek vastgelegde krijtlijnen.
- **Efficiëntie:** de organisatie zet haar middelen correct in.
- **Kwaliteit:** de organisatie streeft naar voortdurende verbetering, rekening houdend met wat de belanghebbenden van de organisatie verwachten.
- **Integriteit:** de organisatie zet in op de versterking van de integriteit van de organisatie in haar geheel en van het integer handelen van de individuele personeelsleden.

Naast de vier algemene doelstellingen hanteert de leidraad de PDCA-cyclus. De vier activiteiten van de PDCA-cyclus (**P**lan, **D**o, **C**heck, **A**ct) garanderen een continue organisatieverbetering.

Het model achter de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen bestaat verder uit tien thema's met elk:

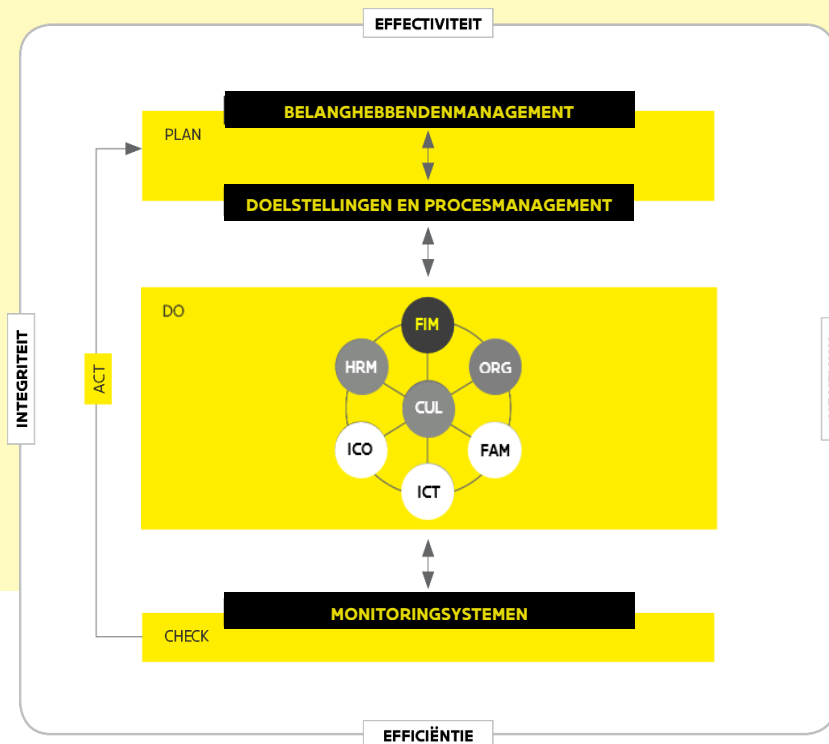
- doelstellingen over organisatiebeheersing;
- risico's;
- beheersmaatregelen.

De 10 thema's

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 (FAM)
10. Informatie- en communicatietechnologie (ICT)

Deze thema's zijn relevant voor elke van de vier algemene doelstellingen en 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 kunnen functioneren.

Het model achter de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen



■ ORGANISATIE-AUDIT MET BEGELEIDE ZELFEVALUATIE

Om lokale besturen nog meer aan te zetten om gestructureerd te werken aan hun organisatiebeheersing heeft Audit Vlaanderen een aangepaste aanpak uitgewerkt, waarbij de geauditeerde organisaties meer betrokken worden bij de versterking van hun organisatiebeheersing. Bij een organisatie-audit met begeleide zelfevaluatie worden naast de globale aanpak voor organisatiebeheersing een aantal thema's uit de Leidraad Organiseatiebeheersing voor lokale besturen geauditeerd. Deze thema's zijn doelstellingen en procesmanagement, belanghebbendenmanagement, monitoring, financieel management, organisatiecultuur en facilitaire middelen, opdrachten en contracten.

Audit Vlaanderen gaat na of de nodige instrumenten en randvoorwaarden aanwezig zijn om van een beheerste organisatie te kunnen spreken. In het traject van een organisatie-audit met begeleide zelfevaluatie worden twee sporen gecombineerd:

- In eerste instantie is er de klassieke auditaanpak waarbij op basis van individuele gesprekken en documentanalyse een beeld wordt gevormd van de organisatiebeheersing. Dit wordt aangevuld met een beperkt aantal testen binnen de thema's financieel management en facilitaire opdrachten.
- Daarnaast is er een actieve betrokkenheid van de organisatie bij het beoordelen van de beheersmaatregelen in functie van de desbetreffende controledoelstellingen uit de Leidraad Organiseatiebeheersing. Deze betrokkenheid wordt gerealiseerd via een aantal zelfevaluatiesessies waarin telkens enkele thema's worden behandeld. Per thema worden de verschillende controledoelstellingen plenair besproken in functie van de risico's en (bestaande) beheersmaatregelen.

Deze aanpak laat toe om de resultaten die blijken uit de zelfevaluatiesessies te toetsen aan de bevindingen op basis van de gesprekken, de documentanalyse en het testwerk.

■ LEESWIJZER

Het auditrapport gebruikt de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen om de beheersing van **risico's** op organisatieniveau te evalueren. Risico's duiden op knelpunten die zich in de toekomst kunnen voordoen of opportuniteiten die gemist kunnen worden. Mogelijk vormen (een aantal van) de gesignaleerde risico's voor de organisatie momenteel geen probleem, maar is de kans wel reëel dat zij het functioneren van de organisatie in de toekomst gaan belemmeren.

Dit rapport bevat verschillende delen:

- De 'Samenvatting' lijst de belangrijkste sterke punten en verbeterpunten van de organisatie op.
- In de 'Auditbevindingen' staan de vaststellingen van de audit. Deze vaststellingen van de sterke punten en verbeterpunten zijn opgedeeld in:
 - een beoordeling van de aanpak van organisatiebeheersing en de uitgevoerde zelfevaluatie bij de organisatie
 - een beoordeling van de beheersmaatregelen die de organisatie neemt om de organisatiebeheersing te versterken in de geauditeerde thema's: doelstellingen en procesmanagement, belanghebbendenmanagement, monitoring en financieel management. Dit deel formuleert ook aanbevelingen.
- Achteraan in dit rapport leest u de reactie van het management op het auditrapport.
- Het rapport sluit af met het actieplan van de organisatie voor de implementatie van de aanbevelingen.

Wat is het doel van de aanbevelingen? Een aanbeveling signaleert een risico dat een bedreiging kan vormen voor de goede werking van een organisatie. Het is de verantwoordelijkheid van het management om gepaste beheersmaatregelen te nemen zodat de risico's beperkt worden. Audit Vlaanderen gaat de realisatie ervan steekproefsgewijs na.

Wat is de rol van de raad bij de aanbevelingen? Als hoogste orgaan van het lokaal bestuur, moet de raad de aanbevelingen opvolgen. In het kader van de verplichte jaarlijkse rapportage over de organisatiebeheersing, kan de raad in principe de realisatie van de geformuleerde aanbevelingen monitoren. Daarnaast kunnen raadsleden steeds de organisatie opvolgen door vragen te stellen. Daarom bezorgt de voorzitter dit rapport aan alle raadsleden, zodat zij over de informatie beschikken om hun taak te kunnen uitoefenen.

Aan het auditrapport werden 3 bijlages toegevoegd:

- Bijlage 1 bevat een situering van het bestuur.
- Bijlage 2 bevat een overzicht van het uitgevoerde testwerk.
- Bijlage 3 bevat de verzendlijst.

SAMENVATTING

Het lokaal bestuur Wetteren maakte de voorbije jaren een te beperkte vooruitgang wat betreft de aanpak van organisatiebeheersing. De algemeen directeur rapporteert niet jaarlijks over organisatiebeheersing aan de raden en er is geen kader voor organisatiebeheersing, hoewel beide decretaal verplicht zijn. Bijgevolg communiceert het managementteam onvoldoende over de wijze waarop de organisatie omgaat met de risico's die het behalen van de doelstellingen kunnen bedreigen (aanbeveling 1 en 2).

De afgelopen periode heeft de organisatie onder impuls van een positieve veranderingsdynamiek diverse processen versterkt:

- Het (beleids)planningsproces werd degelijk aangepakt, met uitgebreide betrokkenheid van medewerkers, externe belanghebbenden en het politieke niveau.
- Het doelstellingskader steunt op een grondige analyse van de interne en externe omgeving.
- Het doelstellingskader bevat diverse acties om knelpunten binnen de organisatie aan te pakken (bv. klachtenmanagement, organisatiecultuur, sleutelprocessen en integratie gemeente-OCMW).
- Het managementteam ontwikkelde een duidelijke visie op de gewenste organisatiecultuur en bepaalde vier kernwaarden.

In diverse sturende en ondersteunende processen zijn er belangrijke verbeterpunten:

Implementeer een methode om kredieten accuraat te ramen en bij te sturen (aanbeveling 3)

Investeringskredieten en vaak voorkomende uitgaven worden onvoldoende nauwgezet geraamd. De verklaring van afwijkingen tussen het gebudgetteerde en het bestede is te beperkt uitgewerkt. De organisatie loopt het risico om op middellange termijn onvoldoende zicht te hebben op haar financiële gezondheid.

Stuur als managementteam de weerkerende dienstverlening voldoende aan (aanbeveling 4)

Het doelstellingskader concretiseert te weinig de aspecten van de weerkerende dienstverlening, dit bemoeilijkt een degelijke sturing en opvolging. Het managementteam neemt vooralsnog slechts beperkt haar coördinerende rol op.

Maak duidelijke afspraken over de rolverdeling tussen politiek en administratie (aanbeveling 5)

Duidelijke afspraken ontbreken over hoe het managementteam en het college willen samenwerken. Ongestructureerde communicatie tussen college en administratie leidt tot frustraties.

Realiseer de werkelijke integratie van gemeente en OCMW (aanbeveling 6)

OCMW en gemeente fungeren in de feiten nog teveel als aparte entiteiten. Delen van de organisatie functioneren als een eiland.

Verzeker dat klachten degelijk opgevolgd worden (aanbeveling 7)

Het klachtenmanagement van het lokaal bestuur Wetteren is ontoereikend, met het reële risico op ontevreden klanten en imagoschade tot gevolg.

Neem maatregelen om de financiële werking te versterken (aanbeveling 8)

Belangrijke risico's in het inkomstenproces en het aankoopproces zijn onvoldoende afgedekt. Ook de financiële opvolging door het managementteam en de transparantie over financiële aspecten (bv. visums) kan verbeterd worden.

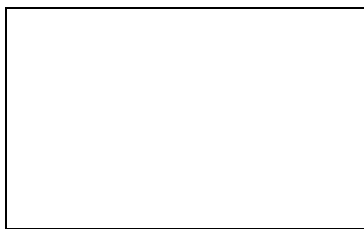
Implementeer de gewenste organisatiewaarden en bepaal een methodiek om integriteitsrisico's in te perken (aanbeveling 9)

Het lokaal bestuur Wetteren neemt onvoldoende sensibiliserende initiatieven om de deontologische code levend te houden. De organisatie kreeg hierover een aanbeveling bij een thema-audit van Audit Vlaanderen in 2019, maar ondernam intussen weinig initiatief. De administratie heeft nog een weg af te leggen om haar gewenste organisatiewaarden werkelijk ingang te doen vinden.

Zet het facilitair management op punt en volg het degelijk op (aanbeveling 10)

Het lokaal bestuur Wetteren dient de wetgeving overheidsopdrachten strikter na te leven. Er is daarnaast frustratie over en een probleem met het opnemen van facilitaire taken omwille van onduidelijke rollen en verantwoordelijkheden. Ook heeft Audit Vlaanderen indicaties dat er sprake is van pestgedrag, maar dat dit slechts gedeeltelijk aangepakt wordt.

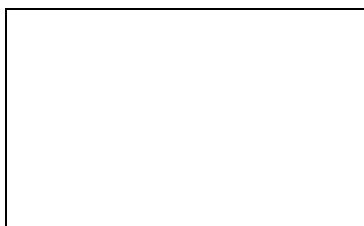
De managementreactie die de geauditeerde heeft geformuleerd n.a.v. de auditbevindingen, vindt u terug op pagina 25 van dit rapport.



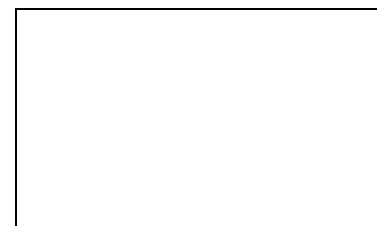
Kirsten Baeyens,
Auditor



Lies Van Cauter,
Auditor



Steven Van Roosbroek,
Manager-auditor



Mark Vandersmissen,
Administrateur-generaal

AUDITBEVINDINGEN

AANPAK VAN ORGANISATIEBEHEERSING

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Een goed systeem voor organisatiebeheersing helpt de organisatie om:

- de **risico's**, die het bereiken van de organisatiedoelstellingen kunnen belemmeren, op een degelijke manier te identificeren en te evalueren;
- **beheersmaatregelen** te treffen om deze risico's te beperken.

Aangezien lokale besturen en hun omgeving continu evolueren, is dit een dynamisch systeem dat vraagt om regelmatige evaluatie en om bijsturing van de beheersmaatregelen.

De algemeen directeur stelt – in overleg met het managementteam – dit systeem vast en legt het algemene kader hiervan ter goedkeuring voor aan de raad. De algemeen directeur is bovendien verantwoordelijk voor de organisatiebeheersing en rapporteert hierover jaarlijks aan de raad (Decreet Lokaal Bestuur art. 217-220).

Het lokaal bestuur Wetteren heeft geen kader om gestructureerd aan organisatiebeheersing te werken, hoewel dit decretaal verplicht is. Reeds bij een vorige thema-audit (rond Gemeentelijke Premies, Subsidies en Toelagen) in maart 2019 formuleerde Audit Vlaanderen hierover een aanbeveling. Hoewel de vooropgestelde realisatiedatum van deze aanbeveling intussen geruime tijd verlopen is (september 2019), ontwikkelde en implementeerde de algemeen directeur nog geen door de raden goedgekeurd kader. Op het moment van de organisatie-audit (augustus-oktober 2020) was er ook geen concreet plan uitgewerkt om daartoe te komen.

De organisatie nam enkele organisatiebeheersingsinitiatieven (bv. deelname aan IT-veiligheidsaudit, oplistten van uitdagingen bij de interne werking in SWOTs en een inspiratienota). Ze maakte de voorbije jaren echter een te beperkte vooruitgang qua aanpak van organisatiebeheersing. De algemeen directeur rapporteert niet jaarlijks over organisatiebeheersing aan de raden, hoewel dit decretaal verplicht is. Bijgevolg communiceert het managementteam onvoldoende over de wijze waarop de organisatie omgaat met de risico's die het behalen van de doelstellingen kunnen bedreigen. De administratie rapporteerde wel op een raadscommissie over de resultaten van de thema-audit maar de organisatie ging er vervolgens amper mee aan de slag. Het lokaal bestuur Wetteren past geen degelijke en duurzame systematiek toe om openstaande aanbevelingen op te volgen.

Aanbeveling 1

De organisatie legt een duidelijk kader voor organisatiebeheersing vast en legt dit ter goedkeuring voor aan de raden. Dit kader bepaalt minstens:

- Welk model het lokaal bestuur Wetteren wil hanteren om aan haar organisatiebeheersing te werken (bv. Leidraad Organisatiebeheersing);
- Met welke periodiciteit en op welke manier het lokaal bestuur Wetteren stil wil staan bij haar eigen werking (via periodieke zelfevaluatie, een doorlichting door een externe partij, enz.);

- Hoe de algemeen directeur minstens jaarlijks rapporteert aan het politieke niveau over de mate waarin de risico's beheerst zijn.

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.

Aanbeveling 2

De algemeen directeur werkt binnen de contouren van het door de raden goedgekeurd kader voor organisatiebeheersing een degelijke rapportering over organisatiebeheersing uit. Deze rapportering omvat minstens:

- Een toelichting over de aanpak van organisatiebeheersing door de organisatie.
 - Een terugblik op de ondernomen acties in het afgelopen jaar en een stand van zaken. Idealiter is dit een geïntegreerd overzicht van acties volgend uit audits, inspecties, eigen analyses, ...
 - Een vooruitblik over de lopende en/of toekomstige projecten voor de volgende periode.
- Dergelijk rapport wordt jaarlijks, uiterlijk voor 30 juni aan de raden voorgelegd.

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.

■ PLANNEN, BUDGETTEREN EN OPVOLGEN

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Thema's: doelstellingen en procesmanagement, belanghebbendenmanagement, financieel management en monitoring

Om effectief te kunnen werken, is het belangrijk dat de organisatie weet waar ze naartoe wil. Ze heeft duidelijke **doelstellingen** nodig en dit zowel voor het nieuwe beleid, als voor de wekerende dienstverlening en voor de interne werking. De organisatie formuleert deze doelstellingen in een (meerjaren)plan. Om tot gedragen doelstellingen te komen, stemt ze deze af op de noden van de interne en externe **belanghebbenden** en betreft ze hen bij de opmaak van het (meerjaren)plan. De organisatie zorgt ervoor dat het doelstellingenkader de volledige werking omvat en de verschillende taken op elkaar afstemt. Iedere medewerker krijgt een duidelijke rol in de realisatie van de doelstellingen. Dit maakt een goede uitvoering en opvolging mogelijk. Ook het **financieel management** moet afgestemd zijn op de realisatie van de doelstellingen. Een organisatie kan maar realistische doelstellingen vooropstellen als ze weet over welke financiële middelen ze beschikt. Het financiële plan moet daarom een weerspiegeling zijn van het beleidsplan. Tot slot **monitort** de organisatie regelmatig of ze de doelstellingen realiseert. Ze doet dit aan de hand van relevante, betrouwbare rapporten en stuurt bij waar nodig.

De organisatie heeft het (beleids)planningsproces degelijk aangepakt. Ze koos ervoor om de betrokkenheid van medewerkers te verhogen en om meer actoren te laten participeren. Het doelstellingenkader komt voort uit een grondige analyse van de interne en externe omgeving, waarbij zowel de diensten, externe belanghebbenden als het politieke niveau uitgebreid, rechtstreeks betrokken waren. Zo gebruikte het lokaal bestuur Wetteren ter input van het meerjarenplan ambtelijke SWOT-analyses, een inspiratienota en welzijnsbevraging van de administratie, statistieken, een politieke beleidsnota alsook ideeën van adviesraden en burgers. Het meerjarenplan is aan het personeel kenbaar gemaakt via de interne nieuwsbrief. De diensthoofden kregen ook een mondelinge toelichting. Het managementteam wees verantwoordelijken toe aan elke actie uit het meerjarenplan. Deze dienen per kwartaal op intranet over de voortgang te rapporteren. Niet iedereen doet dit consequent, de organisatie is zich hiervan bewust en zoekt naar een manier om dit probleem te verhelpen.

De doelstellingen, actieplannen en acties geven voldoende sturing aan het nieuwe beleid en de interne werking (bv. acties ter reductie van het wagenpark of voor een krachtig personeelsbeleid, digitalisering en een verbeterde interne communicatie). Aspecten van de wekerende dienstverlening zijn echter niet concreet genoeg uitgewerkt om sturing te kunnen geven. Het management loopt het risico om belangrijke delen van de organisatie die wekerende diensten aanbieden onvoldoende te monitoren (bv. de sociale dienst). Ook is er het risico dat de effectiviteit en efficiëntie van de hiervoor ingezette middelen te weinig opgevolgd wordt.

De organisatie heeft via diverse instrumenten zicht op (de verwachtingen van) belanghebbenden en houdt overzichten bij van een aantal samenwerkingsverbanden. Ze beschouwt 'samenwerken' als één van haar kernwaarden en wil conform het meerjarenplan bij elk project actief zoeken naar de meest geschikte vorm van participatie.

De organisatie pakte de kredietopmaak bij de meerjarenplanning 2020-2025 structureel aan en sprak de toewijzing van kredieten intern door. Uit een beperkte steekproeftest blijkt dat ze haar exploitatie-uitgaven op een globaal niveau vrij goed inschat. De vaak voorkomende uitgaven zijn echter onvoldoende nauwkeurig bepaald en werden te weinig doorgesproken met de interne diensten. De investeringsuitgaven van de organisatie zijn niet goed geraamd. Het lokaal bestuur Wetteren hinkt qua

realisatiegraad achterop in vergelijking met het Vlaamse gemiddelde (bv. gemeentelijke realisatiegraad voor investeringen van 38,39% t.o.v. 67,44% voor de periode 2016-2018). De jaarrekening bevat ook te weinig duiding bij het verschil tussen de geraamde en bestede middelen. Hierdoor heeft de organisatie te weinig zicht op de effectief beschikbare middelen.

Aanbeveling 3

De organisatie implementeert een methode om haar kredieten accuraat te ramen en bij te sturen. Daarnaast verhoogt ze de transparantie over de financiële werking door afwijkingen tussen het gebudgetteerde en bestede voldoende in de jaarrekeningen te verklaren.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Doordat middelen onterecht gereserveerd zijn, kunnen ze niet aangewend worden voor andere doeleinden.
- De organisatie heeft op middellange termijn onvoldoende zicht op haar werkelijke financiële gezondheid.
- Beschikbare kredieten moeten meermaals worden bijgestuurd omdat ze gebaseerd zijn op foute ramingen.

Het management werkte een degelijke methodiek uit om het meerjarenplan systematisch op te volgen (cf. 'het jaarplan' met aangeduide verantwoordelijken en indicatoren). De organisatie ontwerpt daarnaast conform haar meerjarenplan een managementrapportagesysteem met een aantal globale parameters. Gezien in het doelstellingskader de weerkerende dienstverlening onderbelicht blijft en er weinig afspraken zijn rond de invulling van indicatoren, volstaat de gekozen aanpak nog niet om de volledige werking voldoende te kunnen opvolgen. Uit de jaarrekening 2019 blijkt dat de kwaliteit van de rapportering en indicatoren in enkele gevallen niet toereikend was.

De organisatie rapporteerde op 1 september 2020 tussentijds over haar prioritaire doelstellingen aan de raden, zoals het decreet Lokaal Bestuur voorschrijft. Het managementteam zette in samenspraak met het college enkele bijsturingstappen om het meerjarenplan haalbaarder te maken.

Het Decreet Lokaal Bestuur legt een aantal specifieke taken op vlak van monitoring bij het managementteam, zoals het bewaken van de eenheid en kwaliteit van de werking en de dienstverlening. Het managementteam slaagt er heden slechts beperkt in om deze rol op te nemen:

- Uit de werksessies blijkt dat het managementteam (MAT) in het verleden de voortgangsinformatie uit de jaarrekening te weinig als sturingsinstrument gebruikte. Er is ook weinig voorafgaande afstemming over de jaarrekening tussen de MAT-leden en de planning om tot de jaarrekening te komen is krap opgesteld. Hetzelfde geldt voor de tussentijdse rapportering over de prioritaire doelstellingen. Globaal genomen heeft het MAT onvoldoende zicht op de financiële werking (infra).
- Er gebeuren zoveel veranderingen en projecten tegelijk dat het managementteam het risico loopt om door het bos de bomen niet meer te zien. Beslissingen slepen soms aan in afwachting van andere evoluties (infra).
- Het management functioneert nog te weinig als een team. De samenwerking verloopt niet geheel vlot door meningsverschillen en door een te beperkte focus op het belang van de organisatie naast aandacht voor de eigen diensten. De rolverdeling tussen de algemeen directeur, de departementshoofden en (toekomstige) teamcoaches in het nieuwe organogram is onvoldoende duidelijk en zorgt voor spanning. Het MAT wil de rollen uitklaren en de groepsgeest bevorderen, op het moment van de audit stond een tweedaags werkoverleg en een leiderschapstraject gepland.

Aanbeveling 4

De organisatie concretiseert haar doelstellingenkader om de hele werking aan te sturen. Ze werkt een methodiek uit om haar wekerende dienstverlening op te volgen. Het MAT neemt hierbij een coördinerende rol op.

Risico dat hiermee kan worden beheerst:

- Het is onduidelijk wat er voor (aspecten van) de wekerende dienstverlening dient te gebeuren waardoor het moeilijk is om deze delen van de werking doelgericht aan te sturen en af te stemmen met andere projecten.
- Ingezette middelen worden onvoldoende opgevolgd.

■ ANDERE ONDERZOCHE ELEMENTEN

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Thema: belanghebbendenmanagement

Een goede samenwerking met andere (lokale) organisaties kan leiden tot effectiviteits- en efficiëntiewinsten. Een kwaliteitsvolle werking en dienstverlening houdt onder andere in dat **politieke organen** en de **administratie** goed samenwerken. Om de kwaliteit van de werking en dienstverlening te verzekeren, houdt de organisatie rekening met signalen van **klanten**.

De administratie tracht haar dienstverlening te versterken en efficiëntie te vergroten via samenwerking met andere organisaties (bv. voor cultuur, eerstelijnszone of uitlenen materiaal door de technische dienst). Daarnaast sloten de gemeente en het AGB Wetteren een beheersovereenkomst af om de krijtlijnen van de AGB-werking te bepalen. De organisatie evalueerde de mate waarin adviesraden aan haar noden tegemoetkomen en gooide het roer om naar 'Wetteraden'.

De administratie en de politieke organen maakten duidelijke afspraken over de voorbereiding en notulering van agendapunten bij politieke vergaderingen. Via een ondersteunende notuleringssoftware kunnen de diensten snel beslissingen raadplegen. Bijkomend werd door de raden tijdens de audit een deontologische code voor lokale mandatarissen goedgekeurd op 6 oktober 2020. Hoewel de administratie verbeterstappen zette, blijkt uit gesprekken dat notulen soms incorrect of onvolledig zijn. Reeds tijdens de vorige audit van Audit Vlaanderen werd het risico gedetecteerd dat de organisatie door beperkte notulering mogelijk niet goed gewapend is bij klachten over bestuurshandelingen. De organisatie hoopt dit probleem via de (lopende) aanwerving van een jurist op te vangen.

De nood aan een bijgestuurd belanghebbendenmanagement dringt zich op. Knelpunten rond de aanpak van de integratie gemeente-OCMW, de relatie politiek-administratie, het klachtensysteem en de behandeling van klachten, zijn gekend. Ze worden intern wel benoemd maar vooralsnog te weinig aangepakt:

- De samenwerking tussen het politieke niveau en de administratie steunt onvoldoende op duidelijke richtlijnen en verloopt in een aantal gevallen vrij moeizaam. Een geformaliseerde afsprakennota ontbreekt om de wijze van samenwerking tussen het management en het politieke niveau te bepalen. Uit gesprekken en de werksessie blijkt dat bepaalde medewerkers een goede samenwerking ervaren met het politieke niveau. Andere diensten ondervinden een spanningsveld qua prioritering en tijdsverdeling tussen ad-hocvragen en de vervulling van het doelstellingenkader of dagdagelijkse taken (aanbeveling 5). In zijn inspiratienota hamert het management op het belang van een duidelijke politiek-ambtelijke rolverdeling en vlotte samenwerking.
- Een degelijke projectmatige aanpak ontbreekt om de intentie uit het meerjarenplan en de inspiratienota tot een werkelijke integratie tussen OCMW en gemeente te verwezenlijken. Men is tot nog toe onvoldoende vertrokken vanuit een gedragen analyse van de sterktes en zwaktes bij de processen van de gemeente en het OCMW. Verdere afstemming tussen de voormalige OCMW- en gemeentelijke administraties en tussen ondersteunende en operationele diensten is nodig om zowel procesbeschrijvingen, taken als rollen en verantwoordelijkheden scherp te stellen (bv. voor HR-gerelateerde, financiële en facilitaire aangelegenheden) (aanbeveling 6). Een voorbeeld van gebrek aan integratie is de omgang met klachten. Het lokaal bestuur Wetteren hanteert diverse definitieën en procedures voor klachten (behandeling), wat de implementatie van een organisatiebreed systeem bemoeilijkt. Het jaarverslag klachten bevat enkel klachten over de gemeente en niet over het OCMW. Het nieuwe organogram van 16 juni 2020 is een stap richting een duidelijkere structuur voor de

geïntegreerde organisatie. De organisatie staat ook bij de lopende aanwervingen van teamcoaches stil bij het belang van afstemming en integratie.

- De administratie slaagt er niet genoeg in om haar klachten degelijk op te volgen. Het klachtensysteem beantwoordt niet langer aan de behoeften van de organisatie maar de vervanging sleept aan. Niet alle (herinneringen aan) klachten worden consequent geregistreerd. Signalen van ontevreden burgers vloeien slechts beperkt door naar het management. Structurele problemen die kunnen blijken uit meerdere soortgelijke klachten, riskeren onder de radar te blijven en niet tijdig bijgestuurd te worden. Uit gesprekken en het jaarverslag klachten blijkt dat de in het klachtenreglement voorziene behandelingstermijn van 35 dagen geregeld niet gehaald wordt (bv. tot 42% van de gevallen bij de technische dienst in 2019). Voor een aantal dossiers, ligt de oorzaak bij een onduidelijke taakverdeling alsook een gebrekkige opvolging en informatiedoorstroming. (Delen van) diensten geven aan dat de klacht niet voor hen bestemd is of dat ze er niet de mankracht voor hebben, waarna de behandeling van de klacht stilvalt. De organisatie loopt het risico op ontevreden burgers en imagoschade. De algemeen directeur rapporteert daarnaast niet over klachten aan de raad voor maatschappelijk welzijn hoewel dit formeel een decretale verplichting is (aanbeveling 7).

Het lokaal bestuur Wetteren is zich bewust van deze problematieken en formuleerde in het meerjarenplan een actie om tot een organisatiebreed systeem voor de opvolging van klachten te komen. Er is echter nog geen concreet stappenplan uitgewerkt om deze actie te realiseren.

Aanbeveling 5

De organisatie maakt duidelijke afspraken inzake de wijze van samenwerken tussen het managementteam en het college alsook de omgangsvormen tussen bestuur en administratie.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- De dagelijkse werking van de organisatie wordt negatief beïnvloed.
- Er ontstaan frustraties door een ongestructureerde communicatie tussen college en administratie.

Aanbeveling 6

De organisatie stelt een concreet projectplan met duidelijke taakverdeling en haalbare timing op voor de werkelijke integratie van gemeente en OCMW en een meer ééngemaakte cultuur.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Delen van de organisatie functioneren als een eiland.
- De organisatiecultuur van diverse afdelingen of diensten is tegenstrijdig en verhindert een vlotte samenwerking.

Aanbeveling 7

De organisatie werkt aan een organisatiebreed klachtensysteem uit en evalueert de rollen en verantwoordelijkheden qua klachtenbehandeling.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Klanten zijn ontevreden over de dienstverlening. Ze geven dit aan, maar er gebeurt niets mee.
- De algemene werking wordt onvoldoende effectief bijgestuurd omdat er geen rekening wordt gehouden met klachten.

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Thema: financieel management

Om efficiënt te kunnen werken is een degelijke beheersing van de **financiële processen** cruciaal. De organisatie volgt haar uitgaven, mogelijke inkomsten en openstaande vorderingen systematisch op.

De organisatie neemt een aantal maatregelen om verschillende aspecten van haar financiële processen te beheersen. De taken binnen de financiële dienst zijn bepaald met aandacht voor back-ups. De dienst tracht ook te verzekeren dat meerdere medewerkers betrokken zijn bij kassabeheer, stortingen en bestellingen om de kans op fouten of fraude te verlagen. Uit een beperkte steekproeftest blijkt dat facturen bij gemeente en AGB up-to-date worden ingeboekt, maar dat dit bij het OCMW niet het geval is. Dit brengt een risico op extra financiële kosten met zich mee.

Om correcte uitgaven te bewerkstelligen, werd het visumproces duidelijk vastgelegd en is er een heldere bestelprocedure uitgewerkt die gekend is bij de medewerkers. Daarnaast wordt er ook controle uitgeoefend op de levering van bestelde goederen, op lopende rekeningen voor kleine benodigdheden van de technische dienst en op het gebruik van provisie-rekeningen. In het aankoopproces zijn echter belangrijke verbeterpunten aanwezig die risico's op fouten en/of fraude inhouden:

- Bestellingen binnen de gemeente en het AGB hebben een lange goedkeuringsflow. De invoering van het door de organisatie gewenste budgethouderschap sleept aan, het OCMW heeft dit wel. De gangbare bestelprocedure wordt niet steeds gevolgd. Ook houdt het vastgelegde bestelproces onvoldoende rekening met dringende bestellingen waardoor soms bestellingen zonder voorafgaande bestelbon gebeuren. Het risico bestaat dat goederen besteld worden voor oneigenlijk gebruik.
- Binnen het woonzorgcentrum wordt een eigen methodiek toegepast om bestelbonnen te genereren. Deze is niet afgestemd op de reguliere bestelprocedure. Dit bemoeilijkt de opvolging door de aankoopdienst of de financiële dienst.
- De bepalingen omtrent het dagelijks bestuur zijn goedgekeurd door de respectievelijke raden, maar blijken niet altijd gekend. Het risico op bestellingen zonder visum verkleint echter gezien een bestelaanvraag binnen het softwaresysteem blokkeert wanneer een vereist visum niet aanwezig is.
- Facturen blijven soms lang bij de diensten liggen. Uit de beperkte steekproef blijkt dat het OCMW facturen soms laattijdig betaalt waardoor de organisatie het risico loopt op extra kosten.
- De organisatie hanteert duidelijke richtlijnen voor de controle van te betalen facturen. Echter de betaalvolmachten op de geteste rekeningen komen niet altijd overeen met de door de raden gevalideerde afspraken (bv. vervanging algemeen directeur). Daarenboven is functiescheiding bij één betaalrekening niet altijd gegarandeerd indien een betaling wordt getekend door een back-up (medewerker van de financiële dienst is back-up voor algemeen directeur), aangezien deze medewerker hiërarchische lijnen heeft met de tweede betaler. Voor de opgevraagde rekeningen van het AGB wordt het vierogenprincipe niet toegepast en kan één persoon betalingen ondertekenen.

De organisatie tracht de inning van inkomsten uit kassa's te versterken via automatische registratie in een kassasysteem en het uitvoeren van kassacontroles. Er zijn daarnaast echter belangrijke risico's en verbeterpunten voor de inning en verwerking van inkomsten.

- Uit testen blijkt dat de organisatie haar debiteuren onvoldoende systematisch opvolgt. Het is voor de medewerkers van de financiële dienst onduidelijk wat de huidige status van diverse debiteurendossiers is. Voor de debiteuren van het OCMW is er daarenboven onvoldoende communicatie tussen de financiële dienst en de sociale dienst, waardoor een aantal dossiers lang onbehandeld blijven. De gehanteerde termijnen (bv. voor aanmaningen, contacteren deurwaarder) worden onvoldoende nageleefd. Er zijn ook te weinig afspraken omtrent het oninbaar stellen van vorderingen.
- Audit Vlaanderen stelt vast dat de organisatie de term 'debiteur' nogal ruim interpreteert en een aantal 'debiteuren' in haar overzichten opneemt die eigenlijk fictief zijn. Deze methodiek bemoeilijkt de transparantie over het werkelijk aantal debiteuren.
- De organisatie neemt weinig maatregelen om te verzekeren dat subsidies daadwerkelijk geïnd worden. Er is weinig communicatie tussen de aanvragende diensten en de financiële dienst, wat de opvolging bemoeilijkt.

In de jaarrekening zijn een aantal kerncijfers over de financiële werking meegegeven. Het managementteam heeft daarnaast weinig zicht op de financiële werking. Inzake financiële rapportering had de organisatie op het moment van de audit een eerste denkpiste geformuleerd over welke informatie men intern wil beschikken om een goede financiële opvolging mogelijk te maken. Het management legde vooralsnog te beperkt een methodiek vast om financiële processen en de financiële werking op een systematische manier te evalueren en bij te sturen. Omwille van de coronacrisis werden wel enkele belastingreglementen bijgestuurd. De financieel directeur rapporteert niet jaarlijks over het visum hoewel dit decretaal verplicht is. Over debiteuren wordt enkel binnen de jaarrekening gerapporteerd.

Aanbeveling 8

De organisatie neemt maatregelen om haar financiële werking te versterken door:

- een degelijk debiteurenopvolgingssysteem uit te bouwen.
- betalingsbevoegdheden af te stemmen op de gemaakte afspraken.
- het bestelproces voor dringende aankopen en het woonzorgcentrum te versterken.
- facturen beter op te volgen en alle betaalvolmachten correct in te stellen.
- jaarlijks te rapporteren over de afgeleverde visums aan de raden.
- als managementteam de financiële werking nauwer op te volgen en bij te sturen.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- De organisatie heeft geen volledig beeld van haar inkomsten, volgt deze onvoldoende op en loopt inkomsten mis.
- De organisatie voert aankopen uit die wettelijk niet correct verliepen.
- Beslissingen met een financiële impact worden genomen door onbevoegden.
- Het managementteam is onvoldoende geïnformeerd om een goede financiële opvolging te doen en stuurt niet tijdig bij.

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Thema: doelstellingen en procesmanagement

Een organisatie die kwaliteitsvol werkt, beheert haar (sleutel)processen goed, evalueert deze en stuurt bij wanneer nodig.

De organisatie formuleerde in haar meerjarenplan een actie om het beheer van sleutelprocessen tegen 2024 systematischer aan te pakken. Een aanzet hiertoe zit in de ontwerpfase. In een rekenblad worden een vijftigtal processen met mogelijke verbeterpunten benoemd. Momenteel gebeurt het documenteren van processen nog eerder op aanvoelen van medewerkers in plaats van op basis van een organisatiebrede risico-inschatting (bv. continuïteit, fraude...). De organisatie zit in een transitietraject, waarbij een nieuwe organisatiestructuur met teamcoaches ingevoerd wordt. Sleutelprocessen zijn niet duidelijk genoeg uitgewerkt om klaarheid te scheppen welke functie welke taken krijgt. Ook na het fusietraject tussen gemeente en OCMW is onzekerheid over de taakverdeling tussen de ondersteunende en andere diensten ontstaan.

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Thema: organisatiecultuur

De **organisatiecultuur** heeft een belangrijke impact op de organisatie in al haar facetten. Het is dan ook wenselijk dat de organisatie bepaalt welke waarden deel uitmaken van haar cultuur, zodat iedereen deze kan toepassen. Daarnaast bewaakt ze ook het integer handelen van alle medewerkers door hen de nodige ondersteuning in deontologisch gevoelige situaties te bieden.

De organisatie denkt actief na over haar gewenste organisatiecultuur. Een actie uit het meerjarenplan is gericht op de uitbouw van een nieuwe organisatiecultuur tegen 2022. Na een brede brainstorm met de medewerkers in 2019, bepaalde het MAT de vier kernwaarden van de organisatie (samenwerken, professionaliteit, enthousiasme, klantgerichtheid). Deze waarden worden actief onder de aandacht gebracht en zijn verweven met het meerjarenplan. In de deontologische code van 2007 worden ook waarden naar voor geschoven, deze zijn echter niet afgestemd op de vier kernwaarden. De organisatie heeft daarnaast enkele initiatieven om de gemeenschappelijke organisatiecultuur tussen de diensten te bevorderen (bv. personeelsfeest, collegagroep die informele activiteiten organiseert).

Welke aanpak de administratie zal kiezen om tot de nieuwe beoogde organisatiecultuur te komen en wie daarbij wanneer welke rol opneemt, is nog niet bepaald. Ook dienen de vier kernwaarden verder ingang te vinden. Zo wordt 'klantgerichtheid en professionaliteit' bemoeilijkt door het doorschuiven of niet behandelen van klachten. De waarde 'enthousiasme' staat onder druk door onzekerheid bij het personeel over rollen en verantwoordelijkheden, verandermoeheid en ontgoocheling door misgelopen kansen en vertraagde of gestrande projecten. In de gesprekken en de werksessies kreeg Audit Vlaanderen ook diverse signalen over overbelasting en onderbemanning. Om de waarde 'samenwerken' werkelijk te implementeren is qua planning en taakverdeling nood aan meer afstemming tussen de diensten, het MAT, de departementshoofden en de teamcoaches. Het MAT is zich hiervan bewust en beoogt om de rolverdeling tijdens een tweedaags werkoverleg scherp te stellen.

Het verbetertraject dat na een welzijnsenquête van 2016 werd opgezet is met de tijd stilgevallen. Meer algemeen heeft de organisatie een aantal projecten opgezet die (lang) bij de ontwerp- of implementatiefase blijven hangen (bv. uittekenen nieuw organogram, uitschrijven processen, aanwerving teamcoaches, introductie nieuw klachtenmanagementsysteem, formalisering afsprakennota

politiek en MAT, implementeren jaaractieplan welzijn, uitvoeren aanbevelingen vorige audit, implementatie budgethouderschap, opzet van een organisatiebeheersingssysteem etc.). De organisatie riskeert bij de vele veranderingen en op til zijnde projecten door het bos de bomen niet meer te zien en aan allerlei zaken tegelijk te willen werken. Uit gesprekken en de werksessie blijkt dat de organisatie het risico loopt om bij medewerkers verwachtingen te creëren die ze later niet kan inlossen.

Zowel de deontologische code van 2007 als het arbeidsreglement van 2018 geven gedragsrichtlijnen voor personeel mee. De deontologische richtlijnen van de organisatie zijn echter onvoldoende gekend (bv. niet meegegeven bij indiensttreding, weinig opfrisinitiatieven). De organisatie kreeg hierover bij de vorige audit reeds een aanbeveling. Hoewel ze plant om deze tegen eind 2020 te realiseren, was er op het moment van de organisatie-audit nog maar weinig initiatief toe genomen. De organisatie stond vooral nog te weinig stil bij de deontologische risico's die bepaalde administratieve functies inhouden. Het risico bestaat dat medewerkers niet weten wat te doen in deontologisch gevoelige situaties of als ze wantoestanden opmerken. Hoewel ze bij een vertrouwenspersoon terecht zouden kunnen, is deze in de praktijk te weinig gekend. Met haar huidige instrumenten (gedefinieerde waarden, deontologische code) slaagt de organisatie er onvoldoende in om te komen tot een organisatiecultuur die overeenstemt met de beoogde waarden. Audit Vlaanderen kreeg heel wat aanwijzingen dat er bij de technische dienst een machts- en angstcultuur bestaat die de hiërarchische lijnen doorkruist. Hoewel de organisatie een verbetertraject opzette, heeft Audit Vlaanderen indicaties dat weerstand tegen een betere opvolging van prestaties en een onzorgvuldige omgang met materialen enigszins gedoogd worden. Er is een risico op normvervaging.

Aanbeveling 9

Het lokaal bestuur Wetteren organiseert sensibiliserende initiatieven om de deontologische code levend te houden binnen de organisatie. Het lokaal bestuur stelt een stappenplan op om de gewenste waarden te implementeren en bepaalt een methodiek om integriteitsrisico's in te perken.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Medewerkers weten niet wat kan en niet kan in deontologisch gevoelige situaties.
- Het gedrag en de houding van leidinggevend en medewerkers stemmen niet overeen met de waarden.

KADER VOOR EEN BEHEERST SYSTEEM

Thema: facilitaire middelen

De juiste inzet en het correct beheer van de **facilitaire middelen** draagt bij tot een goede interne werking en dienstverlening. De samenwerking met externe partners en de opvolging hiervan dient integer te verlopen en volgens de **wetgeving rond overheidsopdrachten**.

De organisatie heeft te weinig een globale langetermijnvisie op facilitaire middelen uitgewerkt. In het meerjarenplan zijn enkele facilitaire acties opgenomen (bv. vergroening wagenpark en werken aan energieneutraliteit). Er is ook een studie gebeurd om de vereiste acties voor het gebouwenpatrimonium te inventariseren. Het is twijfelachtig dat de organisatie met de huidige capaciteit haar plannen rond gebouwen of duurzaamheid kan realiseren. De administratie monitort daarnaast nauwelijks aspecten van de facilitaire dienstverlening. Het facilitair beleid is heden hoofdzakelijk op de korte termijn gericht. De planning van facilitaire interventies gebeurt eerder ad hoc en houdt weinig rekening met

wekerende onderhoudstaken. De organisatie loopt hierdoor het risico om grotere toekomstige kosten te creëren.

Enkele diensten geven aan geen duidelijk beeld te krijgen van de eigen kosten. Het managementteam heeft slechts een beperkt zicht op de uitgaven voor facilitaire middelen, kredieten worden enkel besproken met de diensthoofden. Het MAT beoogt om dit in de toekomst wel op te volgen.

De organisatie heeft een aantal maatregelen genomen om haar facilitaire middelen goed te kunnen beheren. De deontologische code en het arbeidsreglement geven richtlijnen mee rond het gebruik van overheidseigendommen en ICT. Bij de technische dienst worden materialen voldoende afgeschermd voor onbevoegden. Voor het gebruik van wagens is een traceringsysteem ingebouwd en zijn er diverse controles op tanken. Er zijn echter nog een aantal belangrijke risico's die een goed beheer van facilitaire middelen in de weg staan:

- Niet alle gebouwen zijn voldoende beveiligd waardoor het risico bestaat dat onbevoegden toegang krijgen tot eigendommen van het lokaal bestuur.
- Een aantal competenties binnen de technische dienst (bv. bediening strooiwagen, kolkenzuiger, kranen) en voor de opvolging gebouwen zijn slechts beperkt aanwezig. Er is binnen de technische dienst ook discussie wie welke taak moet opnemen. Deze factoren leiden ertoe dat sommige herstellingen/taken lang op zich laten wachten. De uitvoering van politieke beslissingen kan bijgevolg lang aanslepen.
- Binnen de organisatie zijn er voor facilitaire taken verschillende verwachtingen qua rollen en verantwoordelijkheden hetgeen tot frustraties leidt: Zo heeft het OCMW nog eigen personeel en eigen middelen voor het facilitair beheer van groen en gebouwen. Het is onduidelijk welke taken door de technische dienst en welke taken door het OCMW uitgevoerd worden. Er is ook onvoldoende interne afstemming over onder meer verzekeringen, contracten, preventie en onderhoud.

Ondanks dat er een aantal facilitaire verbeterpunten gekend zijn, stuurt de organisatie vooralsnog onvoldoende bij. Audit Vlaanderen heeft indicaties dat er sprake is van pestgedrag, maar dat dit slechts gedeeltelijk aangepakt wordt.

Het aankoopproces is bij de organisatie onvoldoende ondersteund door een uitgeschreven procedure. De kennis van overheidsopdrachten binnen de organisatie zit hoofdzakelijk geconcentreerd bij de aankoopdienst. Het is niet duidelijk bepaald wie (de bestellende dienst of de centrale aankoopdienst) welke rol opneemt. De organisatie loopt het risico dat een aantal behandelaars niet deskundig zijn in het opstellen of beoordelen van offertes. Daarnaast zijn er weinig afspraken rond opvolging van diensten en werken. De organisatie is ook enigszins terughoudend om formeel op te treden tegen in gebreke blijvende leveranciers waardoor onnodige kosten kunnen opduiken. Ze maakt waar mogelijk wel gebruik van bestaande aankoopcentrales of groepsaankopen.

Uit een beperkte steekproef van aankopen bij leveranciers blijkt dat de raadpleging van de markt in verschillende gevallen niet of onvoldoende (frequent) gebeurt om de mededinging tussen kandidaten te respecteren:

- herhaalde aankopen bij eenzelfde leverancier zonder de markt te bevragen en/of het niet hanteren van de juiste procedure.
- bij één dossier van het OCMW (Bacchus NV), goed voor een besteding van 53.460 euro in 2019, werd al vijftien jaar de markt niet meer geraadpleegd.

Het beheer en de opvolging van contracten ligt bij één medewerker. Er is geen actuele overzichtslijst van de geldende contracten. De organisatie loopt het risico dat contracten automatisch vervangen of niet tijdig vernieuwd worden.

Aanbeveling 10

Het lokaal bestuur Wetteren past de wetgeving overheidsopdrachten toe. Er worden ook duidelijke rollen en verantwoordelijkheden bepaald voor het beheer van gebouwen, van verzekeringen en contracten, voor het onderhoud van materiaal. Het managementteam neemt een coördinerende rol in de opvolging van het facilitaire beleid.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Het lokaal bestuur Wetteren koopt goederen/diensten te duur of met een slechte prijs-kwaliteitsverhouding aan.
- Het facilitair beleid is gericht op de korte termijn met grotere toekomstige kosten tot gevolg.
- Het beheer van facilitaire middelen is ongestructureerd en inadequaat.

MANAGEMENTREACTIE

Deze audit komt voor onze organisatie op een gepast én op een ongepast moment. Gepast, omdat hij door ging net op het moment van de start van een groot transitietraject waar het lokaal bestuur Wetteren voor heeft gekozen, en dus perfect kan dienen als een soort nulmeting om onze verdere evolutie aan af te toetsen. Ongepast, net omdat dat verandertraject zo omvangrijk en intensief is, en veel van onze energie vergt. We willen op vele vlakken tegelijkertijd progressie maken, maar dat kan niet voor àlles tegelijkertijd, en daarom moeten we keuzes maken.

Deze transitie houdt in, dat we van het lokaal bestuur Wetteren een organisatie willen maken die klaar is voor de toekomst: wendbaar, klantgericht, doelgericht, en met een heldere structuur. Intussen zijn 15 van de 24 teams uit het nieuwe organogram aan de slag met hun (nieuwe) teamcoach, en zijn intensieve trajecten omtrent leiderschapsvorming opgestart. Dit vormt, samen met de uitrol van onze vier kernwaarden, het fundament van de verdere vernieuwingen.

De rol van het MAT zal hierin cruciaal zijn. We investeren in de vorming en cohesie van het MAT om zo tot een efficiënte werking en duidelijke processen, rollen en verantwoordelijkheden te komen.

We hebben de deadlines van onze aanbevelingen enigszins gespreid in de tijd, zodat de realisatie ervan voldoende haalbaar is. Bovendien zal het succes ervan afhangen van het draagvlak dat we binnen de organisatie kunnen opwekken, en waarvoor we effectief alle indienst getreden teamcoaches zullen nodig hebben.

Tussen het eind van de audit en nu zijn dus al enkele stappen gezet. Zo is de nieuwe kwartaalrapportage voor de eerste keer uitgevoerd, wat het managementteam houvast geeft om kritische processen te bewaken en de vooruitgang van de doelstellingen uit het meerjarenplan te monitoren. Er is geïnvesteerd in het ondersteunen van individuele medewerkers tijdens dit verandertraject, en de procedure voor uitbreiding van het aantal vertrouwenspersonen zit in de laatste fase.

We hebben gepoogd om in de tabel met aanbevelingen een zo realistisch mogelijke inschatting te maken van de acties die we kunnen ondernemen om de risico's in onze organisatie zoveel mogelijk te beperken, en ook zo system(at)isch mogelijk te implementeren in onze organisatie.

AANBEVELINGENTABEL

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A1	<p>De organisatie legt een duidelijk kader voor organisatiebeheersing vast en legt dit ter goedkeuring voor aan de raden. Dit kader bepaalt minstens:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welk model het lokaal bestuur Wetteren wil hanteren om aan haar organisatiebeheersing te werken (bv. Leidraad Organisatiebeheersing); ▪ Met welke periodiciteit en op welke manier het lokaal bestuur Wetteren stil wil staan bij haar eigen werking (via periodieke zelfevaluatie, een doorlichting door een externe partij, enz.); ▪ Hoe de algemeen directeur minstens jaarlijks rapporteert aan het politieke niveau over de mate waarin de risico's beheerst zijn. <p>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.</p>	30 juni 2021	Algemeen directeur	<p>We werken een duidelijk kader voor organisatiebeheersing uit, en leggen dit ter validering voor aan de raden. We gaan structureel aan de slag met de Leidraad Organisatiebeheersing, die we concretiseren voor onze specifieke organisatie.</p>

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A2	<p>De algemeen directeur werkt binnen de contouren van het door de raden goedgekeurd kader voor organisatiebeheersing een degelijke rapportering over organisatiebeheersing uit. Deze rapportering omvat minstens:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Een toelichting over de aanpak van organisatiebeheersing door de organisatie. ▪ Een terugblik op de ondernomen acties in het afgelopen jaar en een stand van zaken. Idealiter is dit een geïntegreerd overzicht van acties volgend uit audits, inspecties, eigen analyses, ... ▪ Een vooruitblik over de lopende en/of toekomstige projecten voor de volgende periode. ▪ Dergelijk rapport wordt jaarlijks, uiterlijk voor 30 juni aan de raden voorgelegd. <p>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.</p>	31 december 2021	Algemeen directeur	We werken een systeem van jaarlijkse rapportering uit over de organisatiebeheersing tegen eind december 2021.
A3	De organisatie implementeert een methode om haar kredieten accuraat te ramen en bij te sturen. Daarnaast verhoogt ze de transparantie over de financiële werking door afwijkingen tussen het gebudgetteerde en bestede voldoende in de jaarrekeningen te verklaren.	30 september 2021	Financieel directeur	We creëren in onze organisatie meer kennis en transparantie over de financiële werking. We rapporteren systematisch per kwartaal over de financiële situatie, en overleggen structureel met alle teams. We

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
	<p>Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Doordat middelen onterecht gereserveerd zijn, kunnen ze niet aangewend worden voor andere doeleinden. ▪ De organisatie heeft op middellange termijn onvoldoende zicht op haar werkelijke financiële gezondheid. ▪ Beschikbare kredieten moeten meermaals worden bijgestuurd omdat ze gebaseerd zijn op foute ramingen. 			focussen specifiek op budgetopmaak, -opvolging en -rapportering.
A4	<p>De organisatie concretiseert haar doelstellingenkader om de hele werking aan te sturen. Ze werkt een methodiek uit om haar weerkerende dienstverlening op te volgen. Het MAT neemt hierbij een coördinerende rol op.</p> <p>Risico dat hiermee kan worden beheerst:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het is onduidelijk wat er voor (aspecten van) de weerkerende dienstverlening dient te gebeuren waardoor het moeilijk is om deze delen van de werking doelgericht aan te sturen en af te stemmen met andere projecten. ▪ Ingezette middelen worden onvoldoende opgevolgd. 	30 juni 2022	MAT	Het MAT volgt een intensief leiderschapstraject en houdt een coachingtweedaagse, met als doel haar cohesie en samenhang sterk te bevorderen. Het MAT werkt tevens een methodiek uit om de weerkerende dienstverlening in de toekomst beter op te volgen. Dit gebeurt in nauwe samenwerking met de teamcoaches, zodat we voldoende draagvlak hebben in de organisatie.
A5	<p>De organisatie maakt duidelijke afspraken inzake de wijze van samenwerken tussen het managementteam en het college alsook de omgangsvormen tussen bestuur en administratie.</p> <p>Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:</p>	30 juni 2021	MAT	In het kader van haar coachingtweedaagse, maakt het MAT duidelijke afspraken over haar interne manier van samenwerken. Tevens werkt het MAT, samen met het CBS, een

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De dagelijkse werking van de organisatie wordt negatief beïnvloed. ▪ Er ontstaan frustraties door een ongestructureerde communicatie tussen college en administratie. 			afsprakennota uit tussen bestuur en administratie.
A6	<p>De organisatie stelt een concreet projectplan met duidelijke taakverdeling en haalbare timing op voor de werkelijke integratie van gemeente en OCMW en een meer ééngemaakte cultuur.</p> <p>Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Delen van de organisatie functioneren als een eiland. ▪ De organisatiecultuur van diverse afdelingen of diensten is tegenstrijdig en verhindert een vlotte samenwerking. 	31 december 2022	MAT	Integratie en verandering van organisatiecultuur kan men niet op korte termijn realiseren. Enerzijds zijn deze trajecten reeds enige tijd aan de gang. Anderzijds zijn de verandertrajecten die we op dit ogenblik doorvoeren opgemaakt met het doel om tot één geïntegreerde organisatie te komen, met één eenduidige cultuur. We kunnen tegen 30 september 2021 een concreet projectplan opstellen voor de daaropvolgende 18 maanden. Tegen eind 2022 willen we dit verandertraject kunnen afronden en (hopelijk) vaststellen dat de integratie en cultuurverandering geslaagd is op de werkvloer.

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
A7	<p>De organisatie werkt een organisatiebreed klachtensysteem uit en evalueert de rollen en verantwoordelijkheden qua klachtenbehandeling.</p> <p>Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Klanten zijn ontevreden over de dienstverlening. Ze geven dit aan, maar er gebeurt niets mee. ▪ De algemene werking wordt onvoldoende effectief bijgestuurd omdat er geen rekening wordt gehouden met klachten. 	31 december 2021	Departementsdirecteur Ondersteuning	Tegen het eind van 2021 werken we een nieuw softwaresysteem uit, herbepalen we de rollen en taakverdeling, en rollen we deze vernieuwde werking uit.
A8	<p>De organisatie neemt maatregelen om haar financiële werking te versterken door:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ een degelijk debiteurenopvolgingsstelsel uit te bouwen ▪ betalingsbevoegdheden af te stemmen op de gemaakte afspraken ▪ het bestelproces voor dringende aankopen en het woonzorgcentrum te versterken ▪ facturen beter op te volgen en alle betaalvolmachten correct in te stellen ▪ jaarlijks te rapporteren over de afgeleverde visums aan de raden ▪ als managementteam de financiële werking nauwer op te volgen en bij te sturen <p>Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:</p>	31 december 2021	Financieel directeur	We werken één debiteurenopvolgingsstelsel uit voor de ganse organisatie en creëren een kader voor betalingsvolmachten, bestelprocedures, opdrachthouderschap en andere processen van financieel beleid.

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ De organisatie heeft geen volledig beeld op haar inkomsten, volgt deze onvoldoende op en loopt inkomsten mis. ▪ De organisatie voert aankopen uit die wettelijk niet correct verliepen. ▪ Beslissingen met een financiële impact worden genomen door onbevoegden. ▪ Het managementteam is onvoldoende geïnformeerd om een goede financiële opvolging te doen en stuurt niet tijdig bij. 			
A9	<p>Het lokaal bestuur Wetteren organiseert sensibiliserende initiatieven om de deontologische code levend te houden binnen de organisatie. Het lokaal bestuur stelt een stappenplan op om de gewenste waarden te implementeren en bepaalt een methodiek om integriteitsrisico's in te perken.</p> <p>Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Medewerkers weten niet wat kan en niet kan in deontologisch gevoelige situaties. ▪ Het gedrag en de houding van leidinggevenden en medewerkers stemmen niet overeen met de waarden. 	31 december 2022	MAT	Complementair met A6. Via een participatieve aanpak hernieuwen we de deontologische code voor het personeel. We rollen de vier kernwaarden uit in de organisatie.
A10	Het lokaal bestuur Wetteren past de wetgeving overheidsopdrachten toe. Er worden ook duidelijke rollen en verantwoordelijkheden bepaald voor het beheer van gebouwen, van verzekeringen en contracten, voor het onderhoud van	31 december 2021	Departementsdirecteur Ondersteuning	Na het invullen van de nieuwe voorziene functies in het organogram (tegen 30/04/21) van expert Aankoop, expert Gebouwen en Teamcoach

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke/ initiator	Actieplan of opmerkingen
	<p>materiaal. Het managementteam neemt een coördinerende rol in de opvolging van het facilitaire beleid.</p> <p>Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Het lokaal bestuur Wetteren koopt goederen/diensten te duur of met een slechte prijs-kwaliteitsverhouding aan. ▪ Het facilitair beleid is gericht op de korte termijn met grotere toekomstige kosten tot gevolg. ▪ Het beheer van facilitaire middelen is ongestructureerd en inadequaat. 			<p>Gebouwen&ICT, verfijnen we onze interne processen, rollen en verantwoordelijkheden qua aankoopbeleid, beheer van gebouwen, verzekeringen en contracten, onderhoud van materialen, ...</p>

BIJLAGE 1: SITUERING VAN HET BESTUUR

Gemeente	Wetteren	
Provincie	Oost-Vlaanderen	
Belfius-cluster	Gemeenten met economische aantrekkingskracht	
Aantal inwoners (2018)	25 477	
	Gemeente/stad	OCMW
Gebudgetteerde ontvangsten (2018)	€ 43 324 659	€ 22 048 933
Relatieve ontvangsten (2018; in vergelijking met de andere gemeenten/OCMW's*)	71	28
Gebudgetteerde uitgaven (2018)	€ 51 463 538	€ 23 550 410
Relatieve uitgaven (2018; in vergelijking met de andere gemeenten/OCMW's*) ¹	69	26
Aantal voltijds equivalenten (2017)	147,3	231,0
Relatief aantal voltijds equivalenten (2017; in vergelijking met de andere gemeenten*) ²	86	27

*: 1 = meest, 300 = minst

Een meer volledig overzicht van kernindicatoren is terug te vinden op de website <http://regionalestatistieken.vlaanderen.be/monitor-gemeentelijke-profielschetsen>

Het AGB Wetteren staat in voor het beheer van sport en culturele infrastructuur in de gemeente.

Jaarrekening 2018		
	Uitgaven €	Ontvangsten €
Exploitatie	1 558 368	2 307 912
Investerings	335 384	0
Andere	791 265	335 384
Totaal	2 685 017	2 643 296

¹ Bron: Financiële analysetool Agentschap Binnenlands Bestuur

² Bron: Agentschap Binnenlands Bestuur

BIJLAGE 2: OVERZICHT VAN DE UITGEVOERDE TESTEN

Audit Vlaanderen gaat via enkele beperkte testen na of de organisatie een degelijke aanpak heeft om belangrijke risico's in financiële processen te beheersen.

	Doel	Aanpak
Test financiële planning	Nagaan hoe de organisatie de financiële impact van haar geplande activiteiten inschat. Gebeurde dit voldoende realistisch en kritisch?	<p>Berekenen realisatiegraad exploitatie- en investeringsbudgetten.</p> <p>Analyse van de inschatting van de financiële impact voor een aantal doelstellingen, actieplannen en/of acties uit het meerjarenplan.</p> <p>Analyse van de raming van een steekproef van vaak voorkomende uitgaven.</p>
Test financiële werking	Via punctuele controles nagaan hoe de organisatie bepaalde aspecten van haar financiële werking aanpakt.	<p>Beheer bankrekeningen.</p> <p>Beperkte analyse van jaaroverschrijdende verrichtingen.</p> <p>Beperkte analyse evolutie saldi wachtrekeningen.</p> <p>Beperkte analyse van de tijdigheid van financiële registraties.</p> <p>Opvolging minimum thesauriepositie.</p>
Test debiteurenbeheer	Nagaan in welke mate de organisatie systematisch haar openstaande vorderingen opvolgt.	<p>Aan de hand van een steekproef van debiteuren nagaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Welke aanpak de organisatie toepast voor de opvolging van deze inkomsten. ▪ Nagaan in welke mate de gehanteerde aanpak overeenstemt met de vastgelegde afspraken.

BIJLAGE 3: VERZENDLIJST

Het rapport wordt verstuurd naar:

De bestemmingen in het lokaal bestuur

De heer Pieter Orbie	Algemeen directeur lokaal bestuur Wetteren
Mevrouw Marianne Gorré	Voorzitter gemeenteraad en raad voor maatschappelijk welzijn Wetteren
De heer Alain Pardaen	Burgemeester en voorzitter vast bureau Wetteren
De heer Herman Strobbe	Voorzitter AGB Wetteren

De leden van het auditcomité van de lokale besturen

- **De onafhankelijke leden**

De heer Jean-Pierre Garitte	Voorzitter van het auditcomité van de lokale besturen
Mevrouw Diane Breesch	Onafhankelijk deskundige
De heer Pierre Berger	Onafhankelijk deskundige
Mevrouw Kathleen Desmedt	Onafhankelijk deskundige
- **Op voordracht van VVSG**

De heer Jan Leroy	Directeur Bestuur van VVSG
Mevrouw Linda Vandekerkhove	Algemeen directeur van Ronse
- **Op voordracht van VVP**

De heer Tom Vandeput	Gedeputeerde van de provincie Limburg
----------------------	---------------------------------------
- **Waarnemer van Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bart Somers**

De heer Gert Eeraerts	Adjunct-kabinetschef
-----------------------	----------------------

De secretaris van het auditcomité van de lokale besturen

De heer Dieter Vanhee	Adviseur bij het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken
-----------------------	---

De voorzitter van de raden wordt gevraagd om het rapport aan de andere raadsleden te bezorgen.