



Algemeen kader organisatiebeheersing

Lokaal bestuur Jabbeke



Inhoud

Inhoud	2
1 Inleiding	3
1.1 Definitie en beschrijving.....	4
1.2 Regelgevend kader: decreet lokaal bestuur	4
2 Methodiek	6
2.1 Projectstructuur.....	6
Stuurgroep organisatiebeheersing	6
Actiecoördinatoren	7
2.2 Leidraad Audit Vlaanderen als model.....	7
2.3 Aanpak op basis van Deming circle (PDCA)	8
3 Het kader in praktijk	9
3.1 Organisatiehandboek.....	9
3.2 Risicoanalyse en -beheersing.....	10
Risicoanalyse op basis van een gestructureerde zelfevaluatie	10
Risicobeheersing door uitvoeren van verbeterprojecten	13

1 Inleiding

Deze nota beschrijft het **algemeen kader** dat de basis vormt van het organisatiebeheersingssysteem in Jabbeke.

De algemeen directeur stelt het organisatiebeheersingssysteem van de organisatie vast – in overleg met het managementteam. Zij laat dit goedkeuren door de gemeenteraad en de Raad voor Maatschappelijk Welzijn.

Deze nota verduidelijkt twee basisaspecten rond organisatiebeheersing. In een eerste gedeelte wordt de **methodiek** die gebruikt wordt bij het uitvoeren van het organisatiebeheersingssysteem toegelicht. Deze methodiek is gebaseerd op de PDCA cyclus. Hierin worden de verschillende elementen van een goed organisatiebeheersingssysteem besproken.

De concrete uitwerking van het organisatiebeheersingssysteem, nl. door middel van de opmaak van een **organisatiehandboek** en het organiseren van een **periodieke zelfevaluatie wordt in het tweede deel verduidelijkt**. Het organisatiehandboek omvat de basisdocumenten waarop de organisatie gebouwd wordt. De zelfevaluatie en de verbeterprojecten zorgen ervoor dat de organisatie zichzelf op regelmatige basis in vraag stelt en draagt er zorg voor dat de werking geoptimaliseerd wordt. De resultaten van de zelfevaluatie geven de risico's en verbetermogelijkheden van de organisatie weer en zullen leiden tot concrete verbeterprojecten.

Deze nota beschrijft het **algemeen kader** dat de basis vormt van het geïntegreerd organisatiebeheersingssysteem in Jabbeke. *Voor de erkende zorg- en welzijnsdiensten van het OCMW is dit systeem een aanvulling op de reeds gekende kwaliteitswerking via kwaliteitshandboeken.*

Na een korte inleiding over de betekenis van organisatiebeheersing en het decretaal regelgevend kader, verduidelijkt deze nota twee basisaspecten. Eerst wordt de **methodiek** van het organisatiebeheersingssysteem toegelicht. Zo is het systeem gebaseerd op de PDCA-cyclus en gebruiken we de leidraad organisatiebeheersing van Audit Vlaanderen als richtinggevend model. Het managementteam fungeert, samen met de verantwoordelijken voor ICT en Sociale Dienst, als 'stuurgroep van organisatiebeheersing' en is de drijvende kracht om organisatiebeheersing uit te werken en te laten "leven" in de organisatie. Het wordt hierbij ondersteund en bijgestaan door diverse coördinatoren van afgebakende verbeterprojecten die zijn opgenomen in het implementatieplan.

Nadien volgt de concrete uitwerking van het organisatiebeheersingssysteem: enerzijds het bijhouden van een organisatiehandboek en het organiseren van een periodieke zelfevaluatie

met inbegrip van een risicoanalyse anderzijds. Het **organisatiehandboek** omvat de basisdocumenten waarop de organisatie gebouwd wordt en kan door iedereen in de organisatie vlot geraadpleegd worden. De periodieke **zelfevaluatie** zorgt ervoor dat de organisatie zichzelf op regelmatige basis in vraag stelt. De resultaten van de zelfevaluatie geven de risico's en verbetermogelijkheden van de organisatie weer en zullen leiden tot concrete verbeterprojecten. Deze projecten zorgen voor een continue optimalisatie van de werking van de organisatie.

1.1 Definitie en beschrijving

Het **organisatiebeheersingssysteem** bepaalt op welke wijze de **organisatiebeheersing** van het lokaal bestuur wordt georganiseerd, met inbegrip van de te nemen controlemaatregelen, procedures en de aanwijzing van de personeelsleden en organen die ervoor verantwoordelijk zijn, en de rapporteringsverplichtingen van de personeelsleden die bij het organisatiebeheersingssysteem betrokken zijn (artikel 218 decreet lokaal bestuur).

Het organisatiebeheersingssysteem beantwoordt minstens aan **het principe van functiescheiding** waar mogelijk en is verenigbaar met **de continuïteit van de werking van de gemeentelijke diensten**.

De doelstellingen van organisatiebeheersing zijn:

- Effectiviteit en efficiëntie
- Betrouwbaarheid van rapporteringen (financiële, management- én operationele)
- Overeenstemming met wetgeving, regelgeving, reglementeringen, regels
- Kwaliteitsverhoging

Deze doelstellingen zullen worden bereikt door het beheersen van alle mogelijke risico's en door het continu optimaliseren van alle aangebrachte opportuniteiten.

Omdat organisatiebeheersing niet beperkt mag worden tot louter waarneembare controles waar de organisatie aan onderworpen wordt, integreert het lokaal bestuur organisatiebeheersing binnen haar werking om permanent de kwaliteit te verbeteren. De geselecteerde beheers- en controlemaatregelen van de organisatiebeheersing bestaan voornamelijk uit verbeteracties- en projecten die zijn opgenomen in het implementatieplan.

1.2 Regelgevend kader: decreet lokaal bestuur

De bepalingen m.b.t. organisatiebeheersing vinden we in het **decreet lokaal bestuur** terug in de artikels 217 t.e.m. 220:

Artikel 217

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

- 1° de vastgelegde doelstellingen bereikt en de risico's om deze te bereiken kent en beheerst;
- 2° wetgeving en procedures naleeft;
- 3° over betrouwbare financiële en beheersrapportering beschikt;
- 4° op een effectieve en efficiënte wijze werkt en de beschikbare middelen economisch inzet;
- 5° de activa beschermt en fraude voorkomt.

Artikel 218

Het organisatiebeheersingssysteem bepaalt op welke wijze de organisatiebeheersing van het lokaal bestuur wordt georganiseerd, met inbegrip van de te nemen controlemaatregelen, procedures en de aanwijzing van de personeelsleden en organen die ervoor verantwoordelijk zijn, en de rapporteringsverplichtingen van de personeelsleden die bij het organisatiebeheersingssysteem betrokken zijn.

Het organisatiebeheersingssysteem beantwoordt minstens aan **het principe van functiescheiding** waar mogelijk en is verenigbaar met de **continuïteit van de werking** van de gemeentelijke diensten.

Artikel 219

Het organisatiebeheersingssysteem wordt vastgesteld door de algemeen directeur, na overleg met het managementteam. Het algemene kader van het organisatiebeheersingssysteem en de elementen daarin die raken aan de rol en de bevoegdheden van de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn zijn onderworpen aan de goedkeuring van de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn.

De algemeen directeur **rapporteert jaarlijks** aan het college van burgemeester en schepenen, de gemeenteraad, de raad voor maatschappelijk welzijn en het vast bureau over de organisatiebeheersing. Die rapportering gebeurt jaarlijks **uiterlijk voor 30 juni** van het daaropvolgende jaar.

Artikel 220

Met behoud van de toepassing van artikel 57, 85 en 196 kan de algemeen directeur, binnen de grenzen van het organisatiebeheersingssysteem, haar **bevoegdheden toevertrouwen aan andere personeelsleden van de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn**. Ook de financieel directeur kan zijn bevoegdheden toevertrouwen aan andere personeelsleden van de gemeente of het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn. In beide gevallen gebeurt dat schriftelijk en met een ondubbelzinnige omschrijving

van de toegekende bevoegdheden en de daaraan verbonden opdrachten, middelen en rapporteringsverplichtingen.

De toepassing van het eerste lid ontslaat de algemeen directeur of de financieel directeur nooit van zijn verantwoordelijkheid.

Het lokaal bestuur houdt hierbij steeds rekening met een aantal belangrijke **uitgangspunten**:

- Organisatiebeheersing wordt gerealiseerd door verschillende beheers- en controlemaatregelen die zijn ingebouwd in processen en activiteiten. Het is geen eenmalig, maar een continu proces. Het is een dynamisch begrip dat mee evolueert met de wijze waarop de organisatie gestructureerd is en waarop taken uitgevoerd worden.
- Organisatiebeheersing kan enkel redelijke en geen absolute zekerheid verschaffen voor het bereiken van de doelstellingen. Er moet steeds een afweging gemaakt worden tussen de kostprijs van de beheersings- en controlemaatregelen en de kosten als de risico's zich zouden voordoen. Vandaar dat bij het selecteren van de verbeterprojecten en acties zowel met het risico als de waarschijnlijkheid van inefficiënties, fraudemogelijkheden, onvolledigheden, enzovoort moet worden rekening gehouden.
- Beheersings- en controlemaatregelen moeten ervoor zorgen dat risico's afgedekt worden; deze maatregelen zijn geen doel op zich.

2 Methodiek

2.1 Projectstructuur

Stuurgroep organisatiebeheersing

Organisatiebeheersing dient verweven te zijn in onze dagelijkse werking. Om dit te coördineren en stroomlijnen, plaatsen we de opvolging en monitoring bij een **stuurgroep**. Die bestaat uit de **leden van het managementteam en de verantwoordelijken voor ICT en Sociale Dienst**. Zij zijn het nauwst betrokken bij de structurele aanpak van organisatiebeheersing op organisatie- en dienstniveau. De *algemeen directeur* neemt de rol op van **coördinator** organisatiebeheersing.

De stuurgroep is verantwoordelijk om organisatiebeheersing te laten "leven" in de organisatie. Op een structurele en frequente basis (3-maandelijks) komen zij samen om de stand van zaken op te volgen, prioriteiten te bepalen en/of bij te sturen en ervoor te zorgen dat de organisatie op continue basis bezig is met het beheersen van haar eigen werking en activiteiten.

Actiecoördinatoren

Actiecoördinatoren staan in voor het coördineren van de uitvoering van de verbeterprojecten die zijn opgenomen in het implementatieplan. Die actiecoördinatoren rapporteren over de voortgang aan de coördinator organisatiebeheersing, die alle input bundelt en de globale voortgang van de verbeteracties monitort en hierover rapporteert naar het MAT.

2.2 Leidraad Audit Vlaanderen als model

We hanteren de leidraad Audit Vlaanderen als kader om het organisatiebeheersingssysteem in het lokaal bestuur verder uit te bouwen. De leidraad Audit Vlaanderen is opgebouwd rond tien thema's.

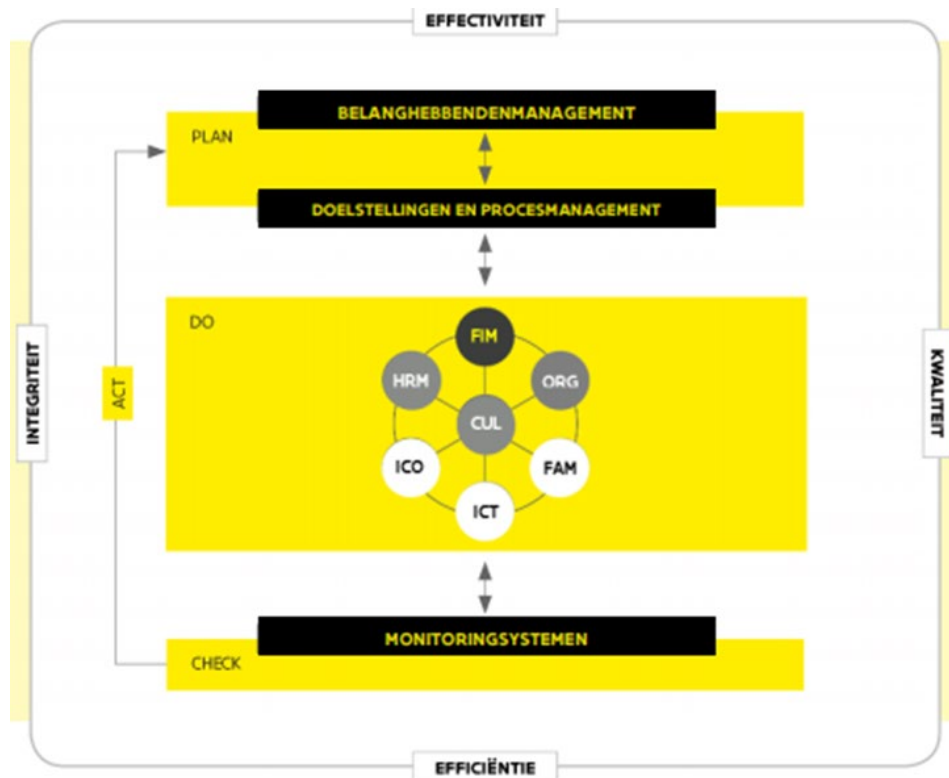
Elke organisatie moet erover waken dat ze aandacht schenkt aan deze tien thema's, zodat het geheel in balans blijft. Deze thema's zijn:

1. Doelstellingen en procesmanagement (=DP)
2. Belanghebbendenmanagement (=BHM)
3. Monitoring (=MON)
4. Financieel management (=FIM)
5. Organisatiestructuur (=ORG)
6. Personeelsbeleid (=HRM)
7. Organisatiecultuur (=CUL)
8. Informatie en communicatie (=ICO)
9. Facilitaire middelen, opdrachten en contracten (=FAM)
10. Informatie- en communicatietechnologie (=ICT)

Aan de buitenkant van het model zien we 4 algemene doelstellingen rond organisatiebeheersing: **effectiviteit, integriteit, kwaliteit en efficiëntie**.

1. **Effectiviteit** geeft aan dat de organisatie de juiste dingen doet. Ze doet wat ze moet doen, steeds binnen de politiek vastgelegde klijntlijnen.
2. **Integriteit** geeft aan dat de organisatie inzet op de versterking van haar integriteit in haar geheel en van het eerlijk en oprecht handelen van de individuele personeelsleden.
3. **Kwaliteit** slaat op de mate waarin de organisatie streeft naar voortdurende verbetering, rekening houdend met wat de belanghebbenden van haar verwachten.
4. **Efficiëntie** betekent dat ze haar middelen correct inzet.

De visie achter de leidraad is dat een organisatie die inzet op een sterke interne werking voor de 10 thema's, daarmee ook zorgt voor de randvoorwaarden om een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere organisatie te zijn.



Figuur 1 - model Audit Vlaanderen

Een goed uitgebouwd organisatiebeheersingssysteem zorgt ervoor dat de organisatie:

- Weet waar ze naartoe wil (strategie en doelstellingen);
- Weet of beseft wat de hinderpalen daarbij zijn (risico's voor het bereiken van de strategie en doelstellingen zijn gekend);
- Acties onderneemt om de hinderpalen te beheersen en te optimaliseren (beheersmaatregelen worden genomen om de risico's te beperken = remediëring).

2.3 Aanpak op basis van Deming circle (PDCA)

Het systeem van organisatiebeheersing is gebaseerd op de *Deming circle*, deze staat ook wel bekend als de **PDCA-cirkel**.

In de **plan**-fase brengen we in kaart aan welke aspecten van onze organisatie we willen werken. Dit doen we aan de hand van een zelfevaluatie waarbij we onze risico's in kaart brengen en de daaraan gekoppelde verbeteracties vastleggen. Voor iedere verbeteractie wordt een prioriteit en een timing bepaald.

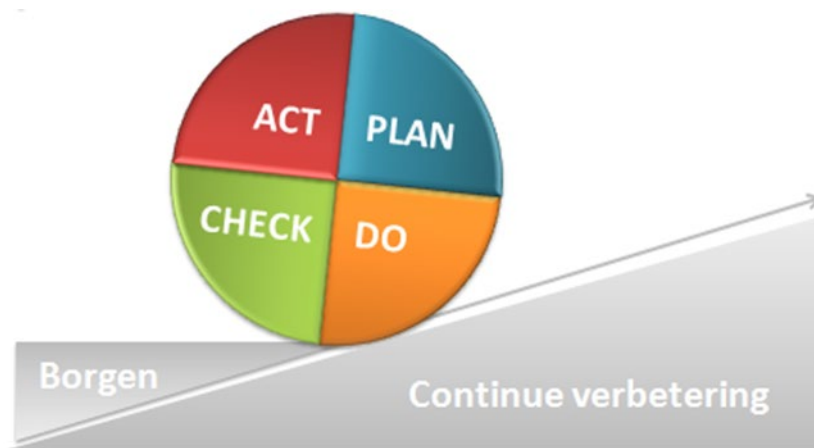
Op het moment dat de plannen effectief worden uitgevoerd, bevindt onze organisatie zich in de **do**-fase. De verbeteracties en -projecten worden gerealiseerd.

De **check**-fase is de fase waarin a.d.h.v. monitoring, evaluatie en rapportering de stand van zaken wordt opgemaakt. In die fase wordt gekeken naar wat is verwezenlijkt en waar we het

plan moeten bijsturen. We doen dit jaarlijks bij de rapportering door de algemeen directeur aan de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn.

Het is mogelijk dat n.a.v. deze "check" een bijsturing van ons plan noodzakelijk is. De **act**-fase zorgt voor de bijsturing.

Tot slot is het belangrijk dat we ervoor zorgen dat de verwezenlijkingen die een organisatie doorvoert ook worden vastgehouden in de organisatie ("borgen"), opdat een structurele optimalisatie mogelijk is.



Figuur 2 - PDCA cirkel

3 Het kader in praktijk

3.1 Organisatiehandboek

Het organisatiehandboek vormt eigenlijk de bijbel van het organisatiebeheersingsysteem. Het is eigenlijk een weergave van hoe de organisatie werkt: het bevat de missie, visie en de organisatiewaarden en de deontologische regels die eigenlijk refereren aan de cultuur.

Maar het omvat ook meer formele regels en reglementen, processen en interne nota's die de werking meer formeel vormgeven en de formele spelregels bevatten. De elementen

van het organisatiehandboek moeten eenvoudig vindbaar en raadpleegbaar zijn voor de medewerkers in de organisatie. Het up-to-date houden van het organisatiehandboek is een werk voor de coördinator van organisatiebeheersing waarop de stuurgroep op toeziet.

In Jabbeke vormt het organisatiehandboek niet echt een "boek" of een gebundelde verzameling documenten, maar bestaat wel uit de volgende elementen die op de server worden gebundeld, up to date gehouden en opgeslagen:

- missie, visie en waarden van de organisatie
- deontologie
- afsprakennota's
- organisatiestructuur en functiebeschrijvingen
- proces- en documentenhandboek
- auditverslagen, doorlichten, analyseoefeningen,...
- Jaarrapporten organisatiebeheersing
- ...

3.2 Risicoanalyse en -beheersing

Het organisatiebeheersingssysteem is dynamisch en bestaat uit een periodiek weerkerende **risicoanalyse** die uitgevoerd wordt aan de hand van een **zelfevaluatie**. Deze zelfevaluatie wordt driejaarlijks doorgevoerd. Daaruit worden vervolgens risicobeheersmaatregelen en verbeteracties geselecteerd die er moeten toe bijdragen dat de gedetecteerde risico's worden beheerst. De verbeterprojecten worden op een **projectmatige wijze** verder uitgevoerd. Op die manier wordt ook de kwaliteit van de werking geoptimaliseerd. De planning van de uit te voeren verbeterprojecten wordt jaarlijks geëvalueerd en worden samen met de gerealiseerde verbeteringen gerapporteerd aan de Raden.

Risicoanalyse op basis van een gestructureerde zelfevaluatie

Bij de uitbouw van een systeem van organisatiebeheersing baseert het lokaal bestuur zich op een duidelijk onderbouwde **zelfevaluatie** van de organisatie. De zelfevaluatie laat de organisatie toe om op een gestructureerde wijze haar risico's in kaart te brengen en aan te pakken.

De zelfevaluatie steunt op tien thema's die in een organisatie terugkomen. Elke organisatie moet erover waken dat ze aandacht schenkt aan deze tien thema's, zodat het geheel in balans blijft. Deze thema's zijn:

1. Doelstellingen en procesmanagement (=DP)
2. Belanghebbendenmanagement (=BHM)
3. Monitoring (=MON)
4. Financieel management (=FIM)

5. Organisatiestructuur (=ORG)
6. Personeelsbeleid (=HRM)
7. Organisatiecultuur (=CUL)
8. Informatie en communicatie (=ICO)
9. Facilitaire middelen, opdrachten en contracten (=FAM)
10. Informatie- en communicatietechnologie (=ICT)

De evaluatie gebeurt thematisch door het managementteam. Bij de evaluatie per thema wordt de hele organisatie betrokken. Er wordt geadviseerd de zelfevaluatie periodiek te herhalen. Hiervoor wordt een periode van drie jaar voorgesteld. Om tot een generiek beeld te komen, wordt in vier stappen gewerkt:

	Doel?	Niveau?	Meetsysteem?	Hoe?
Stap 1	Analyse en evaluatie	Organisatie- en dienstniveau: stellingen per thema	Waarderingschaal (volledig oneens, oneens, noch oneens, noch eens, eens, volledig eens)	Toetsing bij leidinggevenden en uitvoerend kader: <ul style="list-style-type: none"> ➤ Digitale bevraging leidinggevenden ➤ Digitale + papieren bevraging uitvoerend kader
Stap 2	Vastleggen huidig maturiteitsniveau en inschatten risico's	Organisatieniveau (per thema)	Score uit bevraging + kwalitatieve analyse	MAT
Stap 3	Bepaling beheersdoelstellingen en beheersmaatregelen	Organisatieniveau	Risico-inschatting door MAT	MAT
Stap 4	Opmaak projectplan	Organisatieniveau		MAT

De **eerste stap** van de zelfevaluatie houdt een bevraging in van de huidige stand van zaken. Deze bevraging gebeurt door middel van een digitale bevraging, dit **zowel voor leidinggevende als alle uitvoerende medewerkers**. Per thema worden een aantal stellingen voorgelegd die door de medewerkers worden geëvalueerd. Deze stellingen gaan zowel over punten op organisatie- als op dienstniveau.

Deze resultaten worden gerapporteerd aan het managementteam. Dit managementteam bepaalt op basis hiervan per thema wat het huidige maturiteitsniveau is op basis van de bevraging en een kwalitatieve analyse. Door dit maturiteitsniveau te bepalen, kan men na iedere zelfevaluatie opvolgen of men op vlak van bepaalde thema verbeterd is ten opzichte van de voorbije jaren of niet en of de verbeterprojecten ook effectief een positief effect gekend hebben of niet.

Het bepalen van de maturiteitsniveaus, heeft eveneens als doelstelling stil te staan bij de risico's die van toepassing zijn op de organisatie. Een organisatie moet zicht hebben op haar risico's, pas dan kan ze ermee leren omgaan. Per risico kan worden ingeschat worden waar de grootste risico's liggen en wat het mogelijk effect op de organisatie is als het risico zich voordoet.

Na het inschatten van het huidige maturiteitsniveau gaan we in de derde stap bepalen hoe de organisatie bepaalde **risico's** kan beheersen en welke **prioriteit** er moet gegeven worden aan elk risico.

Risico-inschatting

Tijdens deze stap selecteert het managementteam de risico's voor een periode tot de volgende zelfevaluatie. Bij deze prioriteitsbepaling wordt steeds geëvalueerd of voorheen geselecteerde, maar nog niet uitgevoerde projecten en acties in de komende periode dienen worden te opgestart. De organisatie dient immers op een dynamische manier om te gaan met gewijzigde omgevingselementen (andere beleidskeuzes, belangrijke nieuwe risico's en knelpunten, gewijzigde organisatiestructuur ...).

De prioriteit van de projecten is afhankelijk van diverse factoren. Soms kan het handig zijn om kleine projecten eerst uit te voeren. Dit zijn de **quick wins**. Indien men op een meer objectieve wijze wenst te werken zal men de **prioriteit afhankelijk maken van het belang van de risico's**. Risico's kunnen zowel van binnen als van buiten de organisatie komen. Er zijn ook bepaalde evoluties in de maatschappij, zo bijvoorbeeld op technologisch vlak, die een opportuniteit kunnen zijn en die de organisatie niet mag mislopen.

De verbeterprojecten kunnen van diverse aard zijn: zowel op het vlak van de organisatiestructuur, als het HR-beleid kan het organisatiebeheersingssysteem er zorg voor dragen dat het bestuur haar vooropgestelde beleidsdoelstellingen kan realiseren.

Verbeterprojecten hebben in veel gevallen als doel **beheersmaatregelen** in te voeren zodat de risico's zoveel mogelijk afgedekt worden. Als wordt ingezet op beheersmaatregelen, dan zullen een aantal risico's zich niet voordoen of wordt de kans dat ze zich voordoen kleiner, net als hun mogelijke. Beheersmaatregelen kunnen van diverse aard zijn, zo kan het uitschrijven

of documenteren van een proces een bepaald risico verhinderen of het maken van een interne afspraak.

De resultaten van de zelfevaluatie worden bovendien steeds intern gecommuniceerd.

De geselecteerde projecten worden in de **vierde en laatste stap** tot een **implementatieplan** verwerkt, zodat de organisatie de geselecteerde verbeterprojecten en -acties op een eenvoudige manier zelfstandig kan opvolgen. Een implementatieplan vormt de af te leggen route en zal de **leidraad** vormen voor de implementatie en opvolging van het organisatiebeheersingssysteem. Dit projectplan wordt aan het managementteam uitvoerig toegelicht en er wordt nagegaan hoe de projecten best worden aangepakt om de kans op slagen te maximaliseren.

Risicobeheersing door uitvoeren van verbeterprojecten

Bij de uitvoering van de projecten in kader van het organisatiebeheersingssysteem wordt een uniforme en gestructureerde methodiek gehanteerd.

Uittekenen project

Per project wordt de bestaande situatie met de daarbij horende risico's en knelpunten in kaart gebracht. Op basis daarvan wordt ook bepaald welke de criteria zijn waaraan de toekomstige situatie dient te beantwoorden. Per project is er een actieverantwoordelijke.

Inschatten detailrisico's

De actieverantwoordelijke bepaalt – in veel gevallen samen met andere medewerkers - de detailrisico's. Er wordt bekeken welke oplossingen voor de beheersing van de risico's mogelijk zijn.

Voorstel van oplossing

De actieverantwoordelijke legt de beheersmaatregelen vast – vaak in overleg met een groep andere medewerkers. Deze bepalen hoe de risico's onder controle kunnen gehouden worden en de knelpunten opgelost kunnen worden.

In vele gevallen zullen de voorstellen gerapporteerd worden via een nieuwe of aangepaste procesomschrijving. De werkgroep brengt de voorstellen naar het managementteam, die beslist over de verdere implementatie.

Goedkeuring

Het managementteam beslist of zij al dan niet akkoord gaat met de voorstellen van de actieverantwoordelijke.

Verschillende projecten zullen door de bestuursorganen moeten gevalideerd worden vooraleer ze geïmplementeerd kunnen worden.

Implementeren, informeren en communiceren

Na goedkeuring van het managementteam - en eventueel de bestuursorganen - worden de verbeteracties geïmplementeerd in de organisatie. Communicatie is hierbij primordiaal. Zowel aan de interne als aan de externe communicatie dient dan ook de nodige aandacht besteed te worden.

Evalueren en bijsturen

De implementatie van de verbeterprojecten moeten bewaakt en bijgestuurd worden door het managementteam. Het is opportuun om na enige tijd te bekijken of de voorgestelde verbeteringen ook hun effect hebben en werken.