

**Beoordeling organisatiebeheersing  
en opvolging aanbevelingen 2021 bij  
Lokaal bestuur Hamme**

**Rapport | 24.11.2021**

## LEESWIJZER



**Audit Vlaanderen is een partner van de lokale besturen.**

---



**Een audit is een onafhankelijke, objectieve, systematische evaluatie (van het systeem van organisatiebeheersing), waarover gerapporteerd wordt.**

---



**Een opvolgaudit volgt de realisatie van de aanbevelingen op en is een middel om de organisatie te ondersteunen in het verbeteren van haar werking.**

Opvolgaudits geven weer hoe en in welke mate een lokaal bestuur aan de slag ging met aanbevelingen van eerdere audits. Ook de aanpak van organisatiebeheersing komt aan bod.

---



**De ruimere context is belangrijk.**

Bij een opvolgaudit is de context van het auditrapport belangrijk. Het is bovendien 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.

---



**Persoonsgegevens of veiligheidsinformatie worden, conform de wetgeving, niet vermeld.**

---



**Een opvolgaudit doet geen uitspraken over het functioneren van individuele medewerkers, maar over de werking van de organisatie.**

Bij een opvolgaudit staat de verbetering van de werking van de organisatie centraal. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit de focus van een opvolgaudit.

## 1 INLEIDING

Audit Vlaanderen beoordeelt in dit rapport:

- de aanpak van organisatiebeheersing bij lokaal bestuur Hamme;
- de realisatiegraad van de openstaande aanbevelingen uit voorgaande audits, waarvan de streefdatum is verlopen.

Dit rapport wordt bezorgd aan de algemeen directeur, de burgemeester en de voorzitter van de gemeenteraad en de raad voor maatschappelijk welzijn.

Audit Vlaanderen publiceert het rapport op haar website, drie maanden nadat het lokaal bestuur het definitief auditrapport ontving. Het lokaal bestuur wordt gevraagd om het rapport of een link naar het rapport op de website van Audit Vlaanderen, op de eigen website te plaatsen, zoals voorzien in het [afsprakenkader](#) dat hierover in samenwerking met de lokale besturen is opgemaakt.

## 2 AANPAK VAN ORGANISATIEBEHEERSING

### 2.1 ALGEMEEN

Een goed systeem voor organisatiebeheersing 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.

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

Bijkomend stelt een goed systeem voor organisatiebeheersing de organisatie in staat om aanbevelingen uit voorgaande audits en/of evaluaties op te volgen en te realiseren. Het resultaat van de realisatie neemt de organisatie mee op in de jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing.

### 2.2 BEOORDELING

Hoewel Hamme een door beide raden goedgekeurd kader voor organisatiebeheersing kan voorleggen, bestaat dit beperkte kader slechts uit een verwijzing naar de leidraad Audit Vlaanderen ('de leidraad wordt vastgesteld als algemeen kader voor organisatiebeheersing'). In het kader van Hamme is dan ook niet vastgelegd hoe en met welke frequentie er gerapporteerd wordt aan de raden én op welke manier Hamme zal stilstaan bij haar eigen werking, bv. door een 3-jaarlijkse zelfevaluatie.

Hamme organiseerde recent wel een externe doorlichting omtrent de personeelsbehoeften en het

# AUDIT VLAANDEREN

creëren van een geïntegreerde organisatiestructuur, maar tot nu toe werd er nog geen algemene zelfevaluatie georganiseerd voor de geïntegreerde organisatie, zelfs niet bij wijze van nulmeting, waardoor het niet duidelijk is op welke basis de jaarlijkse rapportering organisatiebeheersing en de hierin opgenomen risico's en projecten bepaald werden.

Uit een inhoudelijke analyse van de 3 opeenvolgende jaarlijkse rapporteringen blijkt dat Hamme wel een algemeen beeld geeft aan het politieke niveau over de wijze waarop de organisatie de afgelopen jaren werkte aan de beheersing van enkele risico's én dat er in het rapport aandacht is voor de opvolging van de aanbevelingen van Audit Vlaanderen, maar dat er weinig concrete (project)timings opgenomen worden om een concreet beeld te geven. In de drie rapporten ontbreekt eveneens een overzicht met de geplande acties (en timing) van organisatiebeheersing voor het volgende jaar. Het is dan ook aangeraden om samen met dit omvangrijke rapport (met o.a. een theoretisch luik omtrent organisatiebeheersing op basis van de leidraad AV en een praktisch luik op basis van de leidraad met een chronologisch overzicht van de besprekingen van rapporten, acties rond organisatiebeheersing en het realiseren van de aanbevelingen van AV) een kort overzicht te maken met een timing van de afgelopen én nieuwe projecten organisatiebeheersing zodat voor het politieke niveau snel duidelijk is op welke concrete manier de organisatie werkt aan organisatiebeheersing.

## **Aanbeveling:**

De organisatie vervolledigt haar kader voor organisatiebeheersing, legt dit ter goedkeuring voor aan de raden en past dit toe.

In dit kader is, naast het model dat de organisatie wil hanteren om aan organisatiebeheersing te werken, ook bepaald hoe en met welke frequentie er gerapporteerd wordt aan de raden en met welke periodiciteit en op welke manier de organisatie stil wil staan bij haar eigen werking. Daarnaast neemt de organisatie in haar jaarlijkse rapportering organisatiebeheersing een overzicht op (inclusief timings) van de toekomstige projecten organisatiebeheersing.

Risico dat hiermee kan worden beheerst:

– Op deze manier 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.

Lokaal bestuur Hamme geeft aan om deze aanbeveling te realiseren tegen 30/06/2022.

## **2.3 CONCLUSIE**

Audit Vlaanderen stelt vast dat Hamme nog kan verbeteren op het gebied van het uitbouwen van een degelijke, transparante organisatiebeheersing omdat ze in het kader organisatiebeheersing niet vastlegde hoe en met welke frequentie er gerapporteerd wordt aan de raden én op welke manier Hamme zal stilstaan bij haar eigen werking. Daarnaast organiseerde de organisatie nog geen zelfevaluatie én ontbreekt in de jaarlijkse rapportering organisatiebeheersing aan de raden een overzicht met de geplande acties (+timing) van organisatiebeheersing voor het volgende jaar.

Audit Vlaanderen kent de **maturiteitsinschatting** 'ad-hocbasis' toe aan de aanpak van organisatiebeheersing.

### **Legende - algemeen en specifiek voor aanpak organisatiebeheersing (OB)**

# AUDIT VLAANDEREN

## 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.

## REALISATIEGRAAD VAN DE OPGEVOLGDE AANBEVELINGEN

### 2.4 ALGEMEEN

Audit Vlaanderen volgt aanbevelingen op die het agentschap tijdens voorgaande audits formuleerde. Dit gebeurt, waar mogelijk, op basis van de decretaal verplichte jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing aan de gemeente- en OCMW-raad.

### 2.5 BEOORDELING

**Audit:** Organisatie-audit OCMW Hamme (1706 029)

**Aanbeveling 1: Om een correcte en zo volledig mogelijke inning van inkomsten te garanderen, neemt de organisatie maatregelen om haar facturatieproces te versterken. Ze bouwt (minstens steekproefsgewijze) controles in om na te gaan dat de geleverde prestaties of verkochte producten correct gefactureerd worden. Ook kort de organisatie de fysieke weg die facturen en bijhorende stukken afleggen in, zodat het risico op onderscheppen en manipuleren van deze stukken beperkt wordt.**

Streefdatum	Status van het bestuur	Status Audit Vlaanderen	Nieuwe streefdatum
30/06/2019	Gerealiseerd	Lopend	30/06/2022

# AUDIT VLAANDEREN

**Vaststelling:** Audit Vlaanderen volgt de status 'Gerealiseerd' van het lokaal bestuur niet en is van mening dat de realisatie van deze aanbeveling 'Lopend' als status dient te krijgen. De organisatie nam wel al stappen in de goede richting, bv. met het versterken van het proces van de terugvorderingen van de sociale dienst. Om het facturatieproces te versterken besliste de organisatie echter ook dat de uitgaande facturatie van geleverde prestaties van o.a. het woonzorgcentrum en de buitenschoolse kinderopvang nauwer gecontroleerd dient te worden, maar realiseert ze dit niet systematisch in de praktijk: hoewel de organisatie in haar jaarlijkse rapportering organisatiebeheersing opneemt dat er maandelijks een rapportering inzake bezetting/prestatie-uren Woonzorgcentrum, enz. gevraagd wordt van de betrokken diensten, gebeurt deze maandelijks rapportering in de praktijk niet. Verder gebeurt er ook geen gedocumenteerde steekproefsgewijze controle van de facturatie. Om het onderscheppen en vervalsen van facturen te beperken werd een deel van het facturatieproces reeds gedigitaliseerd maar nog niet volledig (bv. nog steeds manueel tekenen en inscannen facturen WZC).

Audit Vlaanderen is dan ook van oordeel dat deze aanbeveling nog niet gerealiseerd werd. Nochtans is het noodzakelijk om (gedocumenteerde) controles in te voeren om na te gaan dat de geleverde prestaties of verkochte producten correct gefactureerd worden zodat incorrecte of onvolledige facturatie vermeden wordt en om de fysieke weg van facturen te beperken zodat het risico op onderscheppen en manipuleren van deze stukken beperkt wordt.

**Aanbeveling 2: Met het oog op een efficiënte inzet van middelen, neemt de organisatie de nodige maatregelen om een correcte toepassing van de wetgeving op overheidsopdrachten te garanderen en waakt zij over een gelijke behandeling van leveranciers, het toepassen van de mededinging en transparantie bij het gunnen aan de meest geschikte leverancier. Daarnaast volgt het OCMW zijn lopende contracten systematisch op om te vermijden dat deze stilzwijgend worden verlengd/verstreken, zonder dat de organisatie hiervan op de hoogte is. Deze aanbeveling geldt in het bijzonder voor de levering van de voedingsmiddelen en het beheer van de keuken.**

Streefdatum	Status van het bestuur	Status Audit Vlaanderen	Nieuwe streefdatum
31/12/2020	Gerealiseerd	Lopend	30/12/2022

**Vaststelling:** Audit Vlaanderen volgt de status 'Gerealiseerd' van het lokaal bestuur niet en is van mening dat de realisatie van deze aanbeveling 'Lopend' als status dient te krijgen. Hamme beschikt wel over een recente, adequate door de raden goedgekeurde aankoopprocedure met aandacht voor de wetgeving op overheidsopdrachten, maar in tegenstelling tot de planning, werden er (volgens de organisatie omwille van Corona) nog geen opleidingen omtrent overheidsopdrachten georganiseerd en is het momenteel niet duidelijk wanneer deze opleidingen wél georganiseerd zullen worden. Nochtans vormen dergelijke opleidingen een belangrijke stap om een correcte toepassing van de wetgeving op overheidsopdrachten te kunnen garanderen.

Ondanks een goede aanzet naar een gestructureerd contractbeheer door de opname van contracten in een financieel programma, is er onvoldoende correcte informatie voorhanden (bijvoorbeeld ontbrekende einddata van de meerderheid van de contracten voor het OCMW of de vermelding 'stilzwijgende erkenning' bij de einddatum) om alle contracten op te volgen en tijdig te vernieuwen. Nochtans is dit noodzakelijk om te vermijden dat deze stilzwijgend worden verlengd of verstreken. Bovendien worden de contracten volgens de organisatie via twee verschillende methodes opgevolgd, namelijk via een financiële software of (voor de hier niet in opgenomen contracten) door de bevoegde diensten zelf. Het hanteren van twee verschillende methodes brengt het risico tot dubbel werk én tot het vergeten van bepaalde contracten met zich mee.

Specifiek voor de levering van voedingsmiddelen en het beheer van de keuken werd de oorspronkelijke overheidsopdracht uit 2018 gegund aan 1 leverancier voor 1 jaar, maar in het bestek was de

mogelijkheid voorzien om deze twee keer met een jaar verlengen. De organisatie verlengde de opdracht dan ook een eerste keer (laattijdig) met een jaar in 2019 en een tweede keer (tijdig) in 2020 waardoor de huidige overheidsopdracht recent afliep (op 31/08/2021). Hamme besliste daarom recent om de organisatie centrale keuken WZC Meulenbroek vanaf 1/09/2021 in eigen beheer te nemen met meerdere overheidsopdrachten (onderhandelingsprocedure zonder voorafgaande bekendmaking) voor de verschillende maaltijdelementen (brood en banket, groenten en fruit, gevogelte en wild, vlees en charcuterie, enz.).

Audit Vlaanderen wenst wel het belang te benadrukken van het wettelijk bijhouden van de nodige documenten in elk aankoopdossier om te vermijden dat bepaalde stukken (documentatie over de communicatie met ondernemers en interne beraadslagingen, het opstellen van de opdrachtdocumenten, de selectie en gunning van de opdracht) niet meer terug te vinden zijn, zoals bv. in het dossier 'ophalen afval semi ondergrondse containers WZC'.

## **2.6 CONCLUSIE**

Het lokaal bestuur Hamme realiseerde de opgevolgde aanbevelingen niet tegen de vooropgestelde datum. De nodige acties om de aanbeveling(en) uit te voeren zijn nog lopende. Audit Vlaanderen stelt vast dat deze aanbevelingen werden geformuleerd in 2017 en nog steeds niet volledig werden geïmplementeerd. Dit betekent dat de risico's verbonden aan de aanbevelingen (incorrecte inning inkomsten door beperkte controle facturatieproces, onderscheppen en manipuleren van fysieke factuurstukken, incorrecte toepassing wetgeving overheidsopdrachten, stilzwijgend verlengen/verstrijken lopende contracten) nog onvoldoende beheerst zijn en deze risico's een bedreiging blijven vormen voor de interne werking en het bereiken van de doelstellingen.

Het bestuur formuleerde nieuwe streefdata met bijhorende actieplannen, met verschillende streefdata in 2022, om de aanbevelingen vooralsnog te realiseren teneinde de bijhorende risico's af te dekken.