

provinciegriffier  
---

dossiernummer:  
1902721

## **Verslag aan de Provincieraad**

**betreft** **Organisatiebeheersingssysteem**  
Nieuw systeem van organisatiebeheersing  
bevoegde gedeputeerde Kurt Moens

Mevrouwen en mijne Heren,

Dit verslag bevat een toelichting bij de werkwijze om het interne controlesysteem te actualiseren tot een nieuw organisatiebeheersingssysteem naar aanleiding van de wijzigingen aan het provinciedecreet (6 juli 2018 B.S. 27 september 2018) m.b.t. de onderwerpen Organisatiebeheersing (artikel 92 t.e.m. 97 van het Provinciedecreet; artikel 47 t.e.m. 54 van het Afstemmingsdecreet).

Dit verslag geeft de historiek weer vanaf de eerste vastlegging en goedkeuring van het interne controlesysteem op 10 oktober 2007. Het huidige wettelijke kader en een toelichting van het verslag aan de provincieraad door de provinciegriffier betreffende de vaststelling van het organisatiebeheersingssysteem.

De finaliteit van dit verslag is de goedkeuring van het algemene kader van het organisatiebeheersingssysteem, tevens wordt een beschrijving van het kader en de methodologie van de periodieke evaluatie meegegeven.

### **Historiek**

In uitvoering van artikel 96 (...03/12/2018) van het Provinciedecreet is op 26 september 2007 door de provinciegriffier, na overleg met het managementteam, het interne controlesysteem vastgesteld, en op 10 oktober 2007 door de provincieraad goedgekeurd.

In uitvoering van de rapporteringsverplichting over de organisatie en de werking van het interne controlesysteem is jaarlijks het jaarrapport Interne Controle voorgelegd door de provinciegriffier aan de provincieraad ter kennisgeving. Dit rapport is steeds opgesteld geworden volgens de methodologie gebaseerd op het COSO-model waarbij ook telkens vermeld werd aan welk aspect van interne controle, zoals bepaald in artikel 95 van het Provinciedecreet oude versie, werd tegemoetgekomen. Het COSO-raamwerk werd gekozen als model voor interne controle omdat in 2007 ook op federaal en Vlaams niveau dit als basis werd gehanteerd en de grondslag vormde van de definitie van interne controle in het Provinciedecreet.

Na de oprichting van Audit Vlaanderen in 2014 en de procedure voor externe organisatieaudits, heeft Audit Vlaanderen de Leidraad Organisatiebeheersing voor lokale besturen ontwikkeld. De leidraad is een uitgebreide gids met doelstellingen rond organisatiebeheersing, risico's en beheersmaatregelen die

ondersteuning kunnen bieden om een systeem van organisatiebeheersing uit te bouwen.

Ter voorbereiding van een herziening van het interne controlesysteem werd vanaf 2015 het jaarrapport volgens de Leidraad indeling opgebouwd.

In 2015 is een eerste zelfevaluatie op basis van de leidraad uitgevoerd. Deze evaluatie door de ondersteunende diensten geeft het provinciebestuur een beeld van de sterke punten en verbeterpunten op het vlak van organisatiebeheersing. De gedocumenteerde aanpak van de risico's en invoering van de desbetreffende beheersmaatregelen demonstreert de verbeterdynamiek van het bestuur en vormde de kern van het interne controlesysteem vanaf 2015. In het najaar van 2018 is een tweede zelfevaluatie uitgevoerd, deze keer door vertegenwoordigers van de beleidssectoren.

De resultaten van beide zelfevaluaties vormen de basis voor een systematische opmaak van beheersmaatregelen waarover jaarlijks wordt gerapporteerd.

Organisatiebeheersing wordt door het Agentschap Binnenlands Bestuur als onderdeel van de Beleids- en Beheerscyclus beschouwd. Het organisatiebeheersingssysteem ondersteunt de organisatie in het borgen van een efficiënt, effectief, integer en kwaliteitsvolle uitvoering van de beleidsdoelstellingen in het meerjarenplan.

Een organisatiebeheersingssysteem dat voldoet aan de criteria van beide Vlaamse administraties (Audit Vlaanderen en ABB), vermijdt dubbel werk en stelt ons bestuur in staat de regelgeving te respecteren en een systematische verbeterdynamiek te installeren.

### **Wettelijk kader**

De wijzigingen, in de teksten van de artikelen m.b.t. Organisatiebeheersing (artikel 92 t.e.m. 97 van het Provinciedecreet), met impact op de werking van het interne controlesysteem zijn samen te vatten als volgt:

- de term interne controle wordt vervangen door de term organisatiebeheersing
  - het managementteam vergadert geregeld onder voorzitterschap van de provinciegriffier overeenkomstig het organisatiebeheersingssysteem;
  - het managementteam ondersteunt de coördinatie van de provinciale diensten bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie. Het managementteam bewaakt de eenheid in de werking, de kwaliteit van de organisatie en de werking van de provinciale diensten, alsook de interne communicatie, overeenkomstig het organisatiebeheersingssysteem;
  - 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;
  - het organisatiebeheersingssysteem bepaalt op welke wijze de organisatiebeheersing van de provincie 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 provinciale diensten;

- het organisatiebeheersingssysteem wordt vastgesteld door de provinciegriffier, 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 provincieraad zijn onderworpen aan de goedkeuring van de provincieraad.

De provinciegriffier rapporteert jaarlijks aan de deputatie en de provincieraad over de organisatiebeheersing. Die rapportering gebeurt jaarlijks uiterlijk voor 30 juni van het daaropvolgende jaar;

- met behoud van de toepassing van artikel 58 kan de provinciegriffier, binnen de grenzen van het organisatiebeheersingssysteem, zijn bevoegdheden toevertrouwen aan andere personeelsleden van de provincie. Ook de financieel beheerder kan zijn bevoegdheden toevertrouwen aan andere personeelsleden van de provincie. 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 provinciegriffier of de financieel beheerder nooit van zijn verantwoordelijkheid.

### **Vaststelling organisatiebeheersingssysteem**

Het organisatiebeheersingssysteem bepaalt de wijze waarop de organisatiebeheersing wordt georganiseerd.

Het systeem wordt uitgebouwd op basis van het volgend algemeen kader. Er is gekozen voor het model van de Leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen om de bestaande sterke punten te beschrijven en om de werking van de organisatie periodiek te analyseren. De Leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen is opgesteld door Audit Vlaanderen oa in samenwerking met de VVP.

Op basis van de Leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen en de twee zelfevaluaties zijn de sturings- en beheersinstrumenten (wettelijk kader term: controlemaatregelen) in het systeem gedocumenteerd. Deze procedures, met de aanwijzingen van de personeelsleden en organen daarvoor verantwoordelijk inclusief de rapporteringsverplichtingen, zijn de basisinstrumenten om de organisatie beheersbaar te maken. Daar waar nodig kunnen de provinciegriffier en de financieel beheerder bevoegdheden toevertrouwen aan andere personeelsleden van de provincie. Dit wordt ondubbelzinnige omschreven in de delegatiebesluiten welke deel uitmaken van het organisatiebeheersingssysteem.

Zie bijlage voor de beschrijving van het organisatiebeheersingssysteem.

Om de 3 jaar wordt een zelfevaluatie volgens het model van de Leidraad uitgevoerd om een inschatting te maken van de sterke punten en de risico's bij de uitvoering van de beleidsdoelstellingen en de dienstverlening. De provinciegriffier samen met de financieel beheerder en het managementteam bepalen de mate van 'risicoappetijt', het differentiëren van de risico's gebeurt in functie van hun 'relevantiegraad' voor het bestuur. De lijst van geprioriteerde verbeterpunten wordt verder geëvalueerd op basis van selectiecriteria, zoals de link met het meerjarenplan (beleidsrapporten/BBC), kwetsbaarheid (financieel, fraude, dienstverlening,...), de impact van/op de belanghebbenden (politiek/klanten/personeel), enz. De provinciegriffier samen met de financieel beheerder en het managementteam selecteren vervolgens de meest relevante risico's waarvoor een verbeteractieplan wordt opgesteld. Het verbeteractieplan wordt opgevolgd via het periodieke overleg van het managementteam.

De provinciegriffier rapporteert jaarlijks aan de deputatie en de provincieraad over de werking van het organisatiebeheersingssysteem volgens artikel 96bis

en in het managementteam is de deputatie vertegenwoordigd door de eerste gedeputeerde als waarnemend voorzitter en adviserend lid.

Het geheel is onderhevig aan de periodieke zelfevaluatie waarbij zowel de organisatie en de werking van het organisatiebeheersingssysteem met de sturings- en beheersinstrumenten als de thema's in de Leidraad onder de loep worden genomen. Desgevallend kan bijgestuurd worden aan het organisatiesysteem naast de beheersmaatregelen die per thema geïdentificeerd en opgenomen worden in het verbeteractieplan.

Tot slot is het belangrijk dat de beheersmaatregelen die afgewerkt zijn verankerd worden in de organisatiepraktijk zodat deze systematische verbeterdynamiek resulteert in een structurele optimalisatie.

### **Toelichting model Leidraad organisatiebeheersing voor lokale besturen**

De leidraad is een model, gids of instrument met doelstellingen rond organisatiebeheersing, risico's en beheersmaatregelen die gebruikt kan worden om enerzijds het organisatiebeheersingssysteem vorm te geven en anderzijds als leidraad ingezet wordt bij de zelfevaluaties.

De belangrijkste focus van dit instrument is het inzetten op doelstellingen rond organisatiebeheersing om tot een goed beheerste organisatie te komen. Bij de doelstellingen zijn voorbeelden van risico's weergegeven die zich kunnen voordoen als de organisatie onvoldoende op de doelstellingen inzet. Daarnaast worden telkens ook mogelijke beheersmaatregelen vermeld. Dit zijn maatregelen die kunnen bijdragen om de doelstellingen rond organisatiebeheersing te bereiken. Met deze maatregelen kunnen de risico's tot een minimum herleid worden.

De risico's zijn specifiek voor elk lokaal bestuur en kunnen sterk verschillen. De weergegeven maatregelen zijn evenmin exhaustief, het management is immers het best geplaatst om te kunnen beoordelen aan welke risico's het bestuur onderhevig is en welke maatregelen nodig zijn. Een doelstelling rond organisatiebeheersing kan vaak ook op andere manieren bereikt worden. Het is aan het lokaal bestuur om hierin keuzes te maken.

Toch zijn niet alle beheersmaatregelen onderwerp van keuzes: sommige vloeien voort uit de regelgeving en moeten dus gewoon worden toegepast.

Beheersen wil zeggen: sturing geven en onder controle hebben. Zo kan de organisatie de juiste dingen doen en de dingen juist doen. Deze beheersing situeert zich zowel op het globale niveau van de organisatie, als op dienstniveau en op procesniveau. Deze leidraad behandelt de beheersing op het niveau van de organisatie. De leidraad behandelt vooral de managementprocessen en de ondersteunende processen. Een organisatie waarvan de managementprocessen en de ondersteunende processen goed functioneren, voldoet immers aan de basisvoorwaarden voor een vlotte werking van de kernprocessen. Zij zijn ook essentieel voor de dienstverlening aan de burger.

Het model bestaat uit 10 thema's waarvoor telkens doelstellingen rond organisatiebeheersing en beheersmaatregelen zijn uitgewerkt. Voorafgaand aan deze thema's, worden ook organisatiedoelstellingen voor de aanpak van organisatiebeheersing uitgewerkt. Deze doelstellingen maken geen deel uit van het model, maar zijn uitgewerkt volgens dezelfde structuur (doelstellingen, risico's en beheersmaatregelen). Het is immers belangrijk dat een bestuur zicht heeft op de degelijkheid van zijn aanpak van organisatiebeheersing. Dit luik integreert de vroegere doelstelling 1.6 over de kennis van de belangrijkste risico's binnen de organisatie.

Tussen de thema's bestaat een voortdurende wisselwerking want elk thema heeft raakpunten met alle andere.

De thema's zijn:

Doelstellingen en procesmanagement (=DP)

Belanghebbendenmanagement (=BHM)

Monitoring (=MON)

Financieel management (=FIM)

Organisatiestructuur (=ORG)

Personeelsbeleid (=HRM)

Organisatiecultuur (=CUL)

Informatie en communicatie (=ICO)

Facilitaire middelen, opdrachten en contracten (=FAM)

Informatie- en communicatietechnologie (=ICT)

Sinds 2014 werken alle lokale besturen met de beleids- en beheerscyclus (BBC). Deze aanpak stimuleert onder meer een geïntegreerde planning op basis van financieel onderbouwde doelstellingen waarover systematisch wordt gerapporteerd. Vooral de thema's DP, BHM, MON en FIM hebben hiermee raakpunten en ze kunnen daarom worden beschouwd als een BBC-cluster. De overige thema's worden gegroepeerd onder de clusters 'mensen' (ORG/HRM/CUL) en 'middelen' (ICO/FAM/ICT).

Naast de 10 thema's wordt de PDCA-cyclus gehanteerd en dit voor het model in het algemeen en voor de afzonderlijke thema's. Dit is een universeel model om aan continue organisatieverbetering te doen. Het cyclische karakter garandeert dat de verbeterssystematiek onder de aandacht blijft.

- Plan: doelstellingen formuleren en plannen maken om die doelstellingen te bereiken;
- Do: de organisatie zo uitbouwen dat plannen en doelstellingen op een effectieve, efficiënte, integere en kwaliteitsvolle manier kunnen gerealiseerd worden;
- Check: regelmatig opvolgen van de realisaties op basis van de planning;
- Adjust/act: bijsturen van realisaties en mogelijk ook van de plannen en doelstellingen.

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.

- Effectiviteit geeft aan dat de organisatie de juiste dingen doet. Ze doet wat ze moet doen, steeds binnen de politiek vastgelegde krijtlijnen.
- 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.
- Kwaliteit slaat op de mate waarin de organisatie streeft naar voortdurende verbetering, rekening houdend met wat de belanghebbenden van haar verwachten.
- Efficiëntie betekent dat ze haar middelen correct inzet.

### **Methodiek van de zelfevaluaties**

De leidraad kan gebruikt worden als zelfevaluatie-instrument. Het is dus een instrument waarmee lokale besturen zelf kunnen onderzoeken waar ze staan op het vlak van organisatiebeheersing voor wat betreft de management- en ondersteunende processen. De resultaten van de zelfevaluatie geven de organisatie op dit vlak een beeld van waar ze goed zit en waar ze verder op

moet inzetten. De finaliteit is een overzicht van de sterke punten en verbeterpunten per controledoelstelling.

In het provinciebestuur is er gekozen voor een zelfevaluatie op basis van de thema's in de leidraad door middel van een accesstool waarin per organisatiedoelstelling de sterke punten, de risico's (verbeterpunten) en de beheersmaatregelen worden bijgehouden.

De sterke punten worden omschreven en de referentiestukken vermeld zodat een inventaris van goede praktijken en bestaande beheersmaatregelen wordt aangelegd.

De risico's worden gescoord op waarschijnlijkheid en impact zodat een risicograad kan berekend worden. Op deze manier is een objectieve risicoanalyse mogelijk en kan er op basis van de rapporten prioritaire aandachtsgebieden geïdentificeerd worden.

De beheersmaatregelen kunnen gescoord worden op moeilijkheidsgraad, middelen en realisatietermijn waaruit een beheersbaarheidsgraad of haalbaarheid kan berekend worden. Op deze manier worden de Quick Wins geïdentificeerd. Dit deel van de tool wordt niet tegelijkertijd met de risico's ingevuld omdat dit tijdverslindend is en pas in een latere fase nuttig, namelijk nadat in het managementteam vastgelegd is welke risico's prioritair moeten aangepakt worden.

Onder coördinatie van dienst IKZ wordt de databank gevoed tijdens workshops, per cluster, waarbij een aantal vertegenwoordigers van het bestuur in consensus de sterke punten en risico's laten noteren. Samen met de betrokken diensten waar de risico's zich situeren wordt een eerste ontwerp van de prioritaire lijst opgesteld. De rapporten worden voorgelegd aan de provinciegriffier en de financieel beheerder om de prioritaire aandachtsgebieden voor het bestuur te bepalen.

De provinciegriffier samen met de financieel beheerder en het managementteam leggen vervolgens samen het verbeteractieplan vast. Het verbeteractieplan bevat de prioritair aan te pakken risico's, de aangeduide verantwoordelijke personeelsleden en de timing. Het verbeteractieplan wordt opgevolgd via het periodieke overleg van het managementteam.

Risicomangement is van toepassing op alle activiteiten van het bestuur dus ook op de keuzes die gemaakt worden betreffende rapporteringen en terugkoppeling aan betrokken medewerkers, overig personeel en politiek niveau. Om die reden is het verbeteractieplan niet openbaar, het geeft teveel inzage in de zwakke schakels van de organisatie vòòr dat de bijbehorende beheersmaatregelen in voege zijn. Het verbeteractieplan is een werkinstrument van het managementteam totdat de besproken beheersmaatregelen afgewerkt zijn en verankerd in de organisatiepraktijk.

Deze extra maatregelen die de structurele optimalisatie demonstreren zijn het onderwerp van het jaarrapport. De tussentijdse opvolging door een vertegenwoordiging van het beleid gebeurt door de deelname van de eerste gedeputeerde in het managementteam als waarnemend voorzitter en adviserend lid.

In bijlage wordt u het organisatiebeheersingssysteem van de Provincie Oost-Vlaanderen voorgelegd.

Uw Raad wordt uitgenodigd dit nieuwe systeem goed te keuren.

Gent, .

./...

namens de Deputatie:

De provinciegriffier,  
Albert De Smet

De bevoegde gedeputeerde,  
Kurt Moens