

Thema-audit

Monitoring Meerjarenplan

Globaal rapport | 10.06.2021

INHOUDSOPGAVE

1	Over de audit	3
1.1	Waarom de thema-audit monitoring meerjarenplan?	3
1.2	Auditdoelstellingen en risico's	3
1.3	Auditaanpak en controleprogramma	4
2	Waarom is een goede monitoring van het meerjarenplan zo belangrijk?	5
3	Belangrijkste vaststellingen	6
3.1	Werken met indicatoren en SMART formuleren van beleids-doelstellingen, actieplannen en acties is nog niet voldoende ingeburgerd.	6
3.2	De inzet van adequate instrumenten voor het verzamelen van de gegevens voor de opvolging van het meerjarenplan is voor verbetering vatbaar (vooral vanuit financiële hoek bekeken).	8
3.3	Rapportering over het meerjarenplan is onvoldoende afgestemd met de politiek verantwoordelijken.	10
3.4	Opvolgrapportering wordt als verplicht nummer gezien en niet als instrument om bij te sturen.	12
3.5	Het managementteam heeft onvoldoende globaal overzicht/helikopterview over de opvolging van het meerjarenplan en vult dus niet de rol in die de decreetgever heeft voorzien.	14
3.6	Organisatiebrede afspraken over de opvolging van het meerjarenplan ontbreken vaak, waardoor dit te sterk sectoraal/op dienstniveau wordt aangestuurd.	15
3.7	Specifieke auditdoelstelling: Er is aandacht voor de opvolging van COVID-19 in de opvolging van het meerjarenplan.	17
3.8	Organisatiebeheersing wordt nog onvoldoende ingezet voor de uitbouw van sterke organisaties.	18
4	Benchmark van de maturiteitsniveaus per bestuur	20
5	Geauditeerde lokale besturen	22

1 OVER DE AUDIT

1.1 WAAROM DE THEMA-AUDIT MONITORING MEERJARENPLAN?

Monitoring is het systematisch en continu verzamelen van relevante gegevens om gericht op te volgen of de (beleids)doelstellingen gerealiseerd worden en de dienstverlening goed verloopt. Dit stelt het bestuur in staat om te weten of het op koers zit om de doelstellingen te bereiken en tijdig bij te sturen indien nodig.

Uit de organisatie-audits van de afgelopen jaren blijkt dat monitoring één van de belangrijkste structurele verbeterpunten is in de lokale besturen in Vlaanderen. Het Decreet Lokaal Bestuur werd op dit punt aangescherpt. Artikel 263 bepaalt immers: “Er wordt minstens voor het einde van het derde kwartaal een opvolgingsrapportering over het eerste semester van het boekjaar voorgelegd”. In september 2020 maakten de meeste lokale besturen een eerste opvolgingsrapportering op. Het najaar 2020 was dan ook een geschikt moment voor Audit Vlaanderen om na te gaan hoe de lokale besturen de monitoring van hun meerjarenplan aanpakken.

1.2 AUDITDOELSTELLINGEN EN RISICO'S

Deze audit evalueert of het lokaal bestuur:

- duidelijk opvolgbare doelstellingen/actieplannen/acties formuleerde;
- een degelijke aanpak hanteert voor de opvolging van de voortgang van het meerjarenplan 2020-2025. We evalueren ook de randvoorwaarden bij deze opvolging (afspraken, instrumenten);
- degelijke rapporten hanteert die het management en het politieke niveau toelaten om de uitvoering van het meerjarenplan 2020-2025 geïnformeerd bij te sturen. We evalueren hierbij ook hoe de organisatie rapporteert over de impact van COVID-19 op de realisatie van het meerjarenplan.

De belangrijkste risico's die deze audit onderzocht zijn:

- De doelstellingen/actieplannen/acties zijn onduidelijk, waardoor het moeilijk is om te evalueren in hoeverre deze zijn gerealiseerd.
- Heldere afspraken over en degelijke instrumenten voor de ambtelijke en politieke opvolging van en rapportering over de uitvoering van het meerjarenplan 2020-2025 ontbreken, waardoor:
 - o de organisatie onnodig veel tijd verliest met ad-hocrapportering;
 - o de rapportering niet tegemoet komt aan de informatienoden van het management en het politieke niveau.
- De dienstverlening en realisatie van de doelstellingen/actieplannen/acties komen in het gedrang, omdat het management en het politieke niveau niet over voldoende informatie en instrumenten beschikken om adequaat te kunnen bijsturen.

1.3 AUDITAANPAK EN CONTROLEPROGRAMMA

Tijdens de auditopdrachten verzamelde Audit Vlaanderen informatie aan de hand van documentenanalyses, interviews en testen. Bij elke auditopdracht werden aanbevelingen geformuleerd met het oog op een betere beheersing van de risico's van de geauditeerde organisatie.

Om na te gaan in welke mate lokale besturen de geformuleerde risico's beheersen, stelde Audit Vlaanderen een controleprogramma op. Dit controleprogramma is een referentiekader met specifieke doelstellingen, risico's en mogelijke beheersmaatregelen rond:

- Aanpak van organisatiebeheersing
- Opvolgbaarheid meerjarenplan 2020-2025
- Dataverwerking
- Rapportering en bijsturing
- Algemeen kader

Algemeen kader (afspraken en rollen)

**Opvolgbaarheid
meerjarenplan
2020 -2025**

**Dataverwerking
(incl. instrumenten)**

**Rapportering en
bijsturing**

Aanpak van organisatiebeheersing

Elk bestuur kreeg voor elk onderdeel van het controleprogramma een maturiteitsinschatting toegekend (zie [benchmark van de maturiteitsniveaus](#)).

2 WAAROM IS EEN GOEDE MONITORING VAN HET MEERJARENPLAN ZO BELANGRIJK?

Uit: Managementrapportering bij lokale besturen. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. prof. dr. J. Christiaens, dhr. C. Vanhee, prof. dr. G. Bouckaert en dhr. M. Stepman (22.01.2021)

Onderzoek heeft aangetoond dat de financiële rapportering voor externe belanghebbenden, nl. de wettelijke beleidsrapporten niet volstaan voor interne beslissingsdoeleinden. Diverse argumenten die het belang van een goede managementrapportering benadrukken ten behoeve van het interne beslissingsmakingsproces worden naar voor geschoven. Samengevat komen deze erop neer dat een adequaat en effectief managementrapporteringssysteem ervoor moet zorgen dat:

- het management de beleidsverantwoordelijken kan ondersteunen/informereren met ('evidence-based') informatie ten behoeve van de beleidsvoorbereiding (bv. beschikbare middelen) en het nemen van onderbouwde beslissingen (bv. bepalen hoogte retributies);
- de realisatie van de beleids- en financiële doelstellingen, de dienstverlening en de interne werking van het bestuur op een systematische en geïntegreerde manier opgevolgd wordt en dat hieromtrent verantwoording wordt afgelegd;
- er een systematische, tijdige en (financieel) onderbouwde bijsturing gebeurt van de beleids- en financiële doelstellingen, de dienstverlening en de interne werking;
- aan de hand van bepaalde indicatoren en kerncijfers de efficiëntie en effectiviteit van het (financieel) beleid, de dienstverlening en de interne werking in kaart wordt gebracht en vergeleken wordt in ruimte (met andere besturen) en tijd (met andere jaren);
- potentiële risico's voldoende worden beheerst (bv. het vroegtijdig uitgeput zijn van budgetten) zodat de continuïteit van de organisatie, investeringsprojecten en dienstverlening niet in het gedrang komt;
- er een grotere betrokkenheid en responsabilisering is bij het politieke niveau, het management en andere medewerkers (diensthoofden, teamverantwoordelijken, ...) van de organisatie om de (financiële) doelstellingen van het meerjarenplan te realiseren; en
- medewerkers beter geïnformeerd zijn omtrent de bijdrage die zij (kunnen) leveren aan de realisatie van de (financiële) doelstellingen van het bestuur.

Managementrapporten onderscheiden zich van de wettelijke (beleids)rapporten vanwege hun ondersteunende en sturende functie. Ze moeten het managementteam dus ondersteunen in zijn rol als coördinerend en strategisch sturend orgaan bij de beleidsvoorbereiding, de beleidsuitvoering en de beleidsevaluatie met als doel de eenheid van werking, dienstverlening en interne communicatie te versterken. De wettelijke (beleids)rapporten daarentegen hebben voornamelijk tot doel te informeren en een totaalbeeld te geven van het beleid en de financiën van een bestuur.

3 BELANGRIJKSTE VASTSTELLINGEN

Uit een analyse van de rapporten van de 14 geauditeerde lokale besturen komen 8 vaststellingen naar boven. Elk van deze vaststellingen is waardevol, maar zijn geen losstaand gegeven. De 8 vaststellingen kunnen best als een samenhangend geheel gelezen worden.

3.1 WERKEN MET INDICATOREN EN SMART¹ FORMULEREN VAN BELEIDS-DOELSTELLINGEN, ACTIEPLANNEN EN ACTIES IS NOG NIET VOLDOENDE INGEBURGERD.

Opvolgbaarheid meerjarenplan 2020-2025

3.1.1 Wat wordt er verwacht?

Het meerjarenplan bevat de beleidskeuzes van het bestuur en de financiële vertaling ervan voor de volledige periode van dit plan. De beleidskeuzes worden vertaald in doelstellingen, actieplannen en acties. De ambitie is de vooropgestelde doelstellingen, actieplannen en acties ook effectief te realiseren.

Het is dan ook van belang dat het duidelijk is wie, wanneer en met welke middelen uitvoering geeft aan de acties. Dit kan door het SMART formuleren en een operationalisering van de acties in doordachte indicatoren en streefwaarden.

3.1.2 Referentiekader Audit Vlaanderen

Volgende doelstellingen en risico's uit het controleprogramma zijn hier relevant:

Doelstelling	Risico's
Beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties (BD/AP/A) zijn voldoende duidelijk (planning/meetbare resultaten) en er is een duidelijke koppeling met de ontvangsten en uitgaven.	<ul style="list-style-type: none">– Het is voor de organisatie onvoldoende duidelijk wanneer een BD/AP/A bereikt is (inhoudelijk/timing).– De organisatie heeft onvoldoende zicht op de ontvangsten en uitgaven verbonden aan de realisatie van de BD/AP/A.– De gehanteerde indicatoren zijn onduidelijk (geen eenduidig begrip van de inhoud).– Het gebruik van indicatoren is onvoldoende doordacht en draagt niet bij aan de evaluatie van het bereiken van de doelstellingen.

¹ Specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdsgebonden

3.1.3 Vaststellingen uit de thema-audit

Werken met indicatoren is nog geen courante praktijk voor de opvolging van het meerjarenplan. Slechts vijf van de veertien geauditeerde lokale besturen maken, op het ogenblik van de audit, gebruik van (relevante) indicatoren. Slechts één van deze vijf besturen heeft een degelijke structurele aanpak voor het werken met indicatoren. De andere vier besturen werken onvoldoende consequent en/of onvoldoende kwalitatief met indicatoren.

3.1.4 Hoe aan te pakken?

- De medewerkers van het lokaal bestuur staan in voor de praktische uitvoering van het beleid dat door het politieke niveau uitgestippeld is. Het is belangrijk dat het duidelijk is wat er door wie wanneer dient te gebeuren en met welke middelen. Daarom is het nodig dat minstens de acties in het meerjarenplan SMART geformuleerd zijn en dat, waar relevant, indicatoren en/of streefdata bepaald zijn.
- Doordat de acties SMART geformuleerd zijn is het voor alle medewerkers duidelijk hoe zij kunnen bijdragen tot het realiseren van de doelstelling (wie, wat, wanneer en met welke middelen).
- Door het bepalen en opvolgen van relevante indicatoren is het duidelijk wanneer een actie gerealiseerd is.

3.1.5 Advies voor politiek verantwoordelijken

Voor de leden van het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau is het nodig dat ze het meerjarenplan grondig kunnen opvolgen. Werken met relevante indicatoren en streefdata in het meerjarenplan geeft een duidelijk beeld van de stand van zaken van de realisaties. Hierdoor is het voor hen duidelijker wanneer er problemen zijn omdat acties niet tijdig haalbaar blijken. Het is dus een meerwaarde om tijdig te kunnen bijsturen.

Voor de leden van de raad bieden indicatoren een duidelijke weergave van de realisatie van de prioritaire acties zodat ze een vinger aan de pols kunnen houden bij de realisatie ervan.

3.1.6 Goede praktijk

- [Opvolgbaarheid van het meerjarenplan: Het bepalen van indicatoren bij de opmaak van het meerjarenplan](#) - lokaal bestuur Grimbergen

3.2 DE INZET VAN ADEQUATE INSTRUMENTEN VOOR HET VERZAMELEN VAN DE GEGEVENS VOOR DE OPVOLGING VAN HET MEERJARENPLAN IS VOOR VERBETERING VATBAAR (VOORAL VANUIT FINANCIËLE HOEK BEKEKEN).

Dataverwerking (incl. instrumenten)

3.2.1 Wat wordt er verwacht?

Om de uitvoering van het meerjarenplan op te volgen is het nodig om adequate en doordachte instrumenten (bv. sjablonen, dashboards, software, ...) te hanteren. Deze instrumenten zijn gevalideerd en worden op een afgesproken wijze ingezet. De instrumenten worden gevoed door een degelijke dataverzameling met aandacht voor kwaliteitsbewaking en continuïteit. Hierdoor verzekert de organisatie dat deze instrumenten verwijzen naar actuele, betrouwbare en bruikbare data. Deze data worden dan verwerkt en geanalyseerd in een bevattelijke rapportering.

3.2.2 Referentiekader Audit Vlaanderen

Volgende doelstellingen en risico's uit het controleprogramma zijn hier relevant:

Doelstelling	Risico's
De organisatie beschikt over de nodige instrumenten (software, sjablonen, stuurborden, ...) om de realisatie van het meerjarenplan (doelstellingenkader en randvoorwaarden) op te volgen.	<ul style="list-style-type: none">– De organisatie kan de realisatie van het meerjarenplan onvoldoende opvolgen.– De opvolging van de realisatie van het meerjarenplan gebeurt onvoldoende efficiënt (kosten/baten) omwille van een gebrek aan instrumenten.– De indicatoren kunnen niet worden opgevolgd omdat de nodige instrumenten/gegevens ontbreken.– De opvolging van de realisatie van het meerjarenplan gebeurt onvoldoende efficiënt omdat de instrumenten niet goed worden gebruikt/ niet actueel worden gehouden.– De opvolging van de realisatie van het meerjarenplan gebeurt onvoldoende consistent en er is een continuïteitsrisico.– De opvolging van het meerjarenplan gebeurt onvolledig omdat voor sommige aspecten de nodige instrumenten ontbreken.– De opzet van de BBC-software is onvoldoende afgestemd op de informatiebehoefte.– De mogelijkheden van de BBC-software worden onvoldoende benut.

	<ul style="list-style-type: none"> – De financiële risico's worden niet tussentijds opgevolgd. – De organisatie slaagt er niet in om de instrumenten tijdig af te stemmen op een gewijzigde context.
De dataverzameling gebeurt op basis van duidelijke, gekende en aanvaarde afspraken, en met de nodige aandacht voor kwaliteitsbewaking en continuïteit.	<ul style="list-style-type: none"> – De dataverzameling gebeurt ad hoc. – De dataverzameling gebeurt laattijdig. – De dataverzameling gebeurt met onvoldoende aandacht voor kwaliteitsbewaking. – De dataverzameling gebeurt met onvoldoende aandacht voor continuïteit. – De verzamelde data is onvoldoende bruikbaar voor de (tussentijdse) opvolging van de realisatie van het meerjarenplan.
De verzamelde data wordt tijdig, correct en conform de gemaakte afspraken verwerkt en geanalyseerd.	<ul style="list-style-type: none"> – De verzamelde data wordt niet tijdig verwerkt/geanalyseerd en is onbruikbaar voor de rapportering. – De resultaten van de verwerking/analyse zijn onvoldoende betrouwbaar, bijgevolg geldt hetzelfde voor de rapporteren die er op gebaseerd zijn. – De rapportering is onvoldoende duidelijk/leesbaar omdat de verzamelde data niet goed werd verwerkt/geanalyseerd.

3.2.3 Vaststellingen uit de thema-audit

Er is nog geen courant gebruik van mature instrumenten vast te stellen. Veel lokale besturen zijn nog zoekende. Ongeveer de helft van de geauditeerde lokale besturen zet de nodige stappen in de goede richting en werkt aan de (verdere) uitbouw van hun instrumentarium. Enkele besturen implementeren specifieke software of ontwikkelen zelf een tool. Ingeval van zelf ontwikkelde instrumenten blijkt het een uitdaging om naast de inhoudelijke opvolging ook voldoende aandacht te hebben voor de financiële opvolging, omwille van het ontbreken van een goede koppeling met de BBC-software.

3.2.4 Hoe aan te pakken?

- Alle medewerkers kunnen best niet enkel weten welke data worden bijgehouden maar ook waartoe deze dienen.
- Elke betrokken werknemer dient te weten welke data in welk systeem moet worden bijgehouden en de verschillende systemen kunnen best gekoppeld zijn (kwestie van foutenmarge te beperken en efficiënt te werken).
- De organisatie dient zeker te zijn van de kwaliteit van de data.

3.2.5 Advies voor politiek verantwoordelijken

Voor de leden van het college van burgemeester en schepenen en het vast bureau is het zinvol om te weten hoe de gegevens verzameld worden om de acties van het meerjarenplan op te volgen en de kwaliteit en de continuïteit van de instrumenten mee te bewaken. De verzamelde data zijn immers sowieso relevante informatie over de domeinen waarvoor zij bevoegd zijn.

Voor de leden van de raad bieden mature instrumenten die gevoed worden met kwalitatieve data meer garantie op correcte, betrouwbare en volledige informatie.

3.2.6 Goede praktijken

- [Opvolging van meerjarenplan met een heldere presentatie](#) – lokaal bestuur Kortesseem
- [Hulpmiddel bij het opvolgen van het meerjarenplan](#) – lokaal bestuur Grimbergen –

3.3 RAPPORTERING OVER HET MEERJARENPLAN IS ONVOLDOENDE AFGESTEMD MET DE POLITIEK VERANTWOORDELIJKEN.

Rapportering en bijsturing

3.3.1 Wat wordt er verwacht?

De organisatie rapporteert tussentijds over de opvolging van het meerjarenplan, conform de gemaakte afspraken (inhoud, frequentie) en voldoet aan de regelgeving (art. 263 Decreet Lokaal Bestuur). Opdat deze rapporten geen dode letter blijven, neemt de organisatie de nodige stappen om deze zowel op politiek als op ambtelijk niveau te doen leven. Waar zinvol, geeft de organisatie meer betekenis aan de verzamelde data (bv. context, duiding, trendanalyse...).

3.3.2 Referentiekader Audit Vlaanderen

Volgende doelstellingen en risico's uit het controleprogramma zijn hier relevant:

Doelstellingen	Risico's
De organisatie neemt de nodige stappen om de rapporten te doen leven (leesbaarheid, vorm, forum) binnen de organisatie (zowel politiek als ambtelijk).	<ul style="list-style-type: none">– De rapporten worden onvoldoende gebruikt door de organisatie (zowel op politiek als ambtelijk niveau).– De rapportering is onvoldoende afgestemd op het doelpubliek.– De rapportgebruikers interpreteren gegevens foutief.

3.3.3 Vaststellingen uit de thema-audit

Het meerjarenplan (en de aanpassing ervan) wordt bij de geauditeerde lokale besturen opgesteld conform de regelgeving. Slechts één geauditeerd bestuur zette de stap om de rapportering over het meerjarenplan af te stemmen op de informatiebehoefte van het politieke niveau. Dit bestuur werkte een bijkomend rapport uit om het college van burgemeester en schepenen/het vast bureau en de raadsleden in te lichten over de inhoudelijke en financiële realisatie van het doelstellingenkader in het meerjarenplan. De overige geauditeerde besturen slagen er niet helemaal in om het politieke niveau volledig en degelijk te informeren over waar men staat op vlak van realisatie van het meerjarenplan. Dit betekent dat zij nog te weinig proactief/structureel inzetten op aanpassingen in functie van de informatienoden van de politiek verantwoordelijken.

3.3.4 Hoe aan te pakken?

- Het dient voor de organisatie duidelijk te zijn welke informatie de verschillende politieke niveaus verwachten/nodig hebben zodat ze de evolutie van het meerjarenplan kunnen opvolgen.
- Het is voor de medewerkers die informatie aanleveren voor de verschillende rapporten nodig om te weten waartoe deze informatie dient en hoe ze zal gebruikt worden.

3.3.5 Advies voor politiek verantwoordelijken

Voor de realisatie van het meerjarenplan is het nodig dat de leden van het college van burgemeester en schepenen/vast bureau en het managementteam als een tandem samenwerken. Het is dan ook belangrijk dat de rapportering over de opvolging van het meerjarenplan op maat wordt gemaakt. Er dient duidelijk te worden uitgeklaard welke informatie elke partij nodig heeft om het meerjarenplan grondig te kunnen opvolgen. Het is dus nodig om de informatiebehoeften van college en vast bureau helder te krijgen, zodat de rapportering over het meerjarenplan op hun informatiebehoeften is afgestemd. Het is immers het college dat, op basis van informatie aangeleverd door de ambtelijk verantwoordelijken, beslissingen zal moeten nemen om bij te sturen wanneer zich problemen bij de realisaties voordoen.

De manier waarop de rapportering over de opvolging van het meerjarenplan aan de raden gebeurt is essentieel. De raadsleden vertegenwoordigen immers de bevolking van het lokaal bestuur en het moet voor hen dus mogelijk zijn om de realisatie van de prioritaire acties van het meerjarenplan op te volgen. Focus is dus dat raadsleden een toegankelijke rapportering over de opvolging van het meerjarenplan krijgen.

3.3.6 Goede praktijk

- [Beleidsoverleg in het kader van monitoring meerjarenplan](#) – lokaal bestuur Heusden-Zolder

3.4 OPVOLGRAPPORTERING WORDT ALS VERPLICHT NUMMER GEZIEN EN NIET ALS INSTRUMENT OM BIJ TE STUREN.

Rapportering en bijsturing

3.4.1 Wat wordt er verwacht?

De organisatie rapporteert tussentijds over de opvolging van het meerjarenplan. Deze rapportering gebeurt conform de gemaakte afspraken (inhoud, frequentie) en voldoet aan de regelgeving (art. 263 Decreet Lokaal Bestuur).

Mogelijk heeft de organisatie in aanvulling op de wettelijke rapporten, eigen rapporten ontwikkeld voor het opvolgen van het meerjarenplan. De inhoud, aanpak en vorm ervan wordt geëvalueerd met het oog op een eventuele bijsturing van de aanpak.

3.4.2 Referentiekader Audit Vlaanderen

Volgende doelstellingen en risico's uit het controleprogramma zijn hier relevant:

Doelstellingen	Risico's
De tussentijdse rapportering gebeurt conform de gemaakte afspraken op vlak van inhoud en frequentie en sluit aan op het regelgevend kader.	<ul style="list-style-type: none"> – De (tussentijdse) opvolging van de doelstellingen gebeurt niet conform de gemaakte afspraken waardoor de geleverde inspanningen niet/onvoldoende bijdragen aan de opvolging en bijsturing van het meerjarenplan. – De organisatie slaagt er niet in om te voldoen aan het regelgevend kader inzake opvolging, rapportering en bijsturing van het meerjarenplan.
De organisatie neemt tijdig de nodige maatregelen tot bijsturing met het oog op de realisatie van het meerjarenplan.	<ul style="list-style-type: none"> – De organisatie heeft degelijke rapporten, ze maar worden niet gebruikt om bij te sturen. – De BD/AP/A van het meerjarenplan worden niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerd. – De BD/AP/A van het meerjarenplan worden niet tijdig gerealiseerd. – Het beeld van de financiële risico's zoals weergegeven in het meerjarenplan is niet langer actueel/volledig. – Het beeld van de assumpties zoals weergegeven in het meerjarenplan is niet langer actueel/volledig.

3.4.3 Vaststellingen uit de thema-audit

De opvolgingsrapportering is een nieuw gegeven voor de lokale besturen. Elk van de veertien geauditeerde besturen heeft het opvolgingsrapport opgesteld. Voor vier lokale besturen was dit laattijdig. Op vlak van de inhoudelijke uitwerking van deze rapportering stelt Audit Vlaanderen het volgende vast:

- Bij zes lokale besturen voldoet het rapport niet aan de wettelijke vereisten;
- Vijf besturen hebben de inhoud van het rapport afgestemd met het politieke niveau
- Slechts drie besturen stemden de inhoud af op de andere BBC-rapportering (bv. Aanpassing meerjarenplan);
- Bij vijf lokale besturen is de rapportering voldoende kwalitatief uitgewerkt, wel zijn er grote verschillen in de kwaliteit van de toelichting bij de stand van zaken van de acties (inconsistentie);
- Hoewel het BBC-besluit aangeeft dat de opvolgingsrapportering enkel een stand van zaken moet geven van de prioritaire acties of actieplannen van het meerjarenplan, komt in een meerderheid van de rapporten ook het niet-prioritair beleid aan bod.

Er is dus nog groeipotentieel om het opvolgingsrapport een volwaardig instrument te laten worden voor de halfjaarlijkse opvolging van de realisatie van het meerjarenplan. De belangrijkste aandachtspunten zijn het bewaken van de kwaliteit van de toelichting en het afstemmen van de inhoud op de interne informatiebehoeften en bestaande BBC-rapporten.

3.4.4 Hoe aan te pakken?

- De medewerkers mogen de opvolgingsrapportering niet zien als de zoveelste verplichting. Dit rapport zou eigenlijk een werkinstrument moeten zijn.
- De opvolgingsrapportering mag meer bevatten dan de wettelijke verplichtingen, de wettelijke verplichting geldt niet als maximum maar als minimum.
- De opmaak van dit rapport dient niet enkel door de financiële dienst te gebeuren, alle diensten die prioritaire acties hebben in het meerjarenplan kunnen hier best bij betrokken worden.

3.4.5 Advies voor politiek verantwoordelijken

De opvolgingsrapportering is voor de leden van het college van burgemeester en schepenen/vast bureau een essentiële bron van informatie om het lokaal bestuur te sturen in de richting van de verwezenlijking van de doelstellingen. Het heeft een grote meerwaarde omdat hierin de meest relevante informatie over de realisatie van het meerjarenplan gebundeld zit. Het is dan ook de bedoeling dat dit kan uitgewerkt worden tot een instrument dat hiervoor gebruikt wordt.

Voor raadsleden is een degelijke opvolgingsrapportering van belang om de realisatie van de prioritaire acties van het meerjarenplan op te volgen.

3.5 HET MANAGEMENTTEAM HEEFT ONVOLDOENDE GLOBAAL OVERZICHT/HELIKOPTERVIEW OVER DE OPVOLGING VAN HET MEERJARENPLAN EN VULT DUS NIET DE ROL IN DIE DE DECREETGEVER HEEFT VOORZIEN.

Rapportering en bijsturing

3.5.1 Wat wordt er verwacht?

Het decreet lokaal bestuur bepaalt dat het managementteam de coördinatie van de diensten van het lokaal bestuur ondersteunt 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 diensten van het lokaal bestuur (art. 181 DLB). Om die rol goed te kunnen invullen, is het belangrijk dat het managementteam zich dusdanig organiseert dat zij in staat is het meerjarenplan in zijn geheel tussentijds op te volgen en daarbij een helikopterzicht houdt op de stand van zaken.

3.5.2 Referentiekader Audit Vlaanderen

Volgende doelstellingen en risico's uit het controleprogramma zijn hier relevant:

Doelstellingen	Risico's
De organisatie neemt de nodige stappen om de rapporten te doen leven (leesbaarheid, vorm, forum) binnen de organisatie (zowel politiek als ambtelijk).	<ul style="list-style-type: none">– De rapporten worden onvoldoende gebruikt door de organisatie (zowel op politiek als ambtelijk niveau).– De rapportering is onvoldoende afgestemd op het doelpubliek.– De rapportgebruikers interpreteren gegevens foutief.

3.5.3 Vaststellingen uit de thema-audit

Bij zes van de 14 geauditeerde besturen is er naast de verplichte opvolgingsrapportering een bijkomende rapportering over de opvolging van het meerjarenplan. Gezien deze ook behandeld wordt op het managementteam hebben deze besturen meer mogelijkheden om het globale overzicht te behouden. Het is immers belangrijk dat het managementteam zich zodanig organiseert dat zij in staat is het meerjarenplan in zijn geheel tussentijds op te volgen. De opvolgingsrapportering is daarvoor een zinvol instrument.

3.5.4 Hoe aan te pakken?

- Leden van het managementteam dienen vertrouwd te zijn met zowel de inhoud van het volledige meerjarenplan als met de stand van zaken van de realisatie.
- Onder meer een hogere frequentie van de (eigen) rapportering kan bijdragen tot een betere invulling van de coördinerende rol in het beleidsproces van het managementteam

3.5.5 Advies voor politiek verantwoordelijken

Als het managementteam onvoldoende vanuit een helikopterview te werk gaat, heeft dit ook een impact op het college van burgemeester en schepenen/vast bureau. Managementteam en college van burgemeester en schepenen/vast bureau zijn idealiter een tandem om de organisatie aan te sturen. Elk vanuit zijn specifieke rol. Het managementteam als verantwoordelijke voor de administratieve organisatie (artikel 181 DLB). Het college van burgemeester en schepenen/vast bureau als politieke verantwoordelijke. Bij een gebrek aan een helikopterview is de globale aansturing van de organisatie niet evident.

3.5.6 Goede praktijken

- [Structurele toetsing impact besluitvorming op meerjarenplan](#) – lokaal bestuur Kortesseem
- [Degelijke toelichting financiële risico's](#) – lokaal bestuur Zottegem
- [Bepalingen in de afsprakennota tussen de administratie en het politieke niveau voor de opvolging van het meerjarenplan](#) – lokale besturen Asse, Heusden-Zolder, Houthulst, Grimbergen en Landen

3.6 ORGANISATIEBREDE AFSPRAKEN OVER DE OPVOLGING VAN HET MEERJARENPLAN ONTBREKEN VAAK, WAARDOOR DIT TE STERK SECTORAAL/OP DIENSTNIVEAU WORDT AANGESTUURD.

Algemeen kader (afspraken en rollen)

3.6.1 Wat wordt er verwacht?

Een lokaal bestuur beschikt over een duidelijk en volledig afsprakenkader voor de (tussentijdse) opvolging en bijsturing van het meerjarenplan voor:

- het politieke niveau (college van burgemeester en schepenen/vast bureau, raden);
- het niveau van het managementteam;
- het niveau van andere belanghebbenden (intern/extern).

In dit afsprakenkader is duidelijk vermeld wie welke verantwoordelijkheid heeft bij welke te respecteren timing. De afspraken en aanpak zijn afgestemd op de informatiebehoefte van elk niveau. Het is de bedoeling dat de verschillende niveaus een duidelijk zicht op de realisatiegraad van het meerjarenplan in zijn geheel krijgen en er adequaat kan worden bijgestuurd.

Een belangrijke meerwaarde van dit afsprakenkader is dat er op een globaal niveau kan worden bewaakt wie, wat, wanneer doet om de opvolging en rapportering van het meerjarenplan vlot te laten verlopen. Dit wordt ook de monitoring van de monitoring genoemd.

3.6.2 Referentiekader Audit Vlaanderen

Volgende doelstellingen en risico's uit het controleprogramma zijn hier relevant:

Doelstelling	Risico's
<p>De organisatie beschikt over een duidelijk en volledig afsprakenkader voor de (tussentijdse) opvolging en bijsturing van het meerjarenplan, dit voor elk van volgende niveaus:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het politieke niveau (CBS/VB, Raden); - het niveau van het managementteam; - het niveau van andere belanghebbenden (intern/extern). 	<ul style="list-style-type: none"> – De opvolging van het meerjarenplan gebeurt ad hoc. – De opvolging van het meerjarenplan gebeurt niet conform de gemaakte afspraken. – Het is onduidelijk wie welke verantwoordelijkheden heeft in het proces van opvolgen, rapporteren en bijsturen van het meerjarenplan. – De wijze waarop de opvolging van het meerjarenplan wordt georganiseerd/de inhoud van de rapportering is onvoldoende afgestemd op de informatiebehoefte die leven op de verschillende niveaus binnen de organisatie. – De bijsturing van het meerjarenplan gebeurt laattijdig. – De bijsturing van het meerjarenplan gebeurt onvolledig.

3.6.3 Vaststellingen uit de thema-audit

Het afsprakenkader voor de opvolging van het meerjarenplan is bij veel lokale besturen organisch gegroeid. Op het politieke niveau en op het niveau van het managementteam is er, op drie besturen na, al een degelijke aanzet tot een duidelijk en volledig afsprakenkader. Het afsprakenkader met andere belanghebbenden zoals het AGB krijgt minder aandacht. Audit Vlaanderen stelt vast dat de gemaakte afspraken onvoldoende worden geformaliseerd wat een risico op discontinuïteit met zich meebrengt.

In veel lokale besturen zijn de bevoegdheden van de leden van het college van burgemeester en schepenen/vast bureau verdeeld volgens de indeling van de diensten/afdelingen/clusters. De meeste meerjarenplannen bevatten echter ook heel wat dienstoverschrijdende doelstellingen, actieplannen, acties. Doordat diensthoofden/afdelingshoofden en schepenen sterk op hun materie/bevoegdheden focussen, worden afdelingsoverschrijdende doelstellingen, actieplannen, acties vaak onderbelicht en wordt de realisatie ervan onnodig complex gemaakt.

Globaal genomen ontbreekt voor de meeste geauditeerden de 'monitoring van de monitoring'. Er is geen duidelijke rapporteringskalender die aangeeft wie, wanneer welke rapporten moet opstellen en wie welke verantwoordelijkheden draagt in de totstandkoming ervan. Door dit beter uit te werken, kan een lokaal bestuur haar aanpak voor de opvolging van het meerjarenplan verder versterken.

3.6.4 Hoe aan te pakken?

- De organisatie dient te beschikken over een duidelijk overzicht van verantwoordelijkheden.
- Het dient voor iedere medewerker duidelijk te zijn welke rapporten hij/zij wanneer moet opstellen of welke verantwoordelijkheden ze dragen in de totstandkoming van de rapporten.

3.6.5 Advies voor politiek verantwoordelijken

Het managementteam kan best samen met het college van burgemeester en schepenen/vast bureau, elk vanuit zijn specifieke rol, afspraken maken over hoe de opvolging van het meerjarenplan gebeurt en die afspraken vastleggen in een afsprakenkader. Door dit vast te leggen, kan de opvolging van het meerjarenplan als een vlot werkende machine functioneren.

3.6.6 Goede praktijken

- [Afsprakenkader beleidsmatige monitoring meerjarenplan](#) – lokaal bestuur Heusden-Zolder
- [Bepalingen in de afsprakennota tussen de administratie en het politieke niveau voor de opvolging van het meerjarenplan](#) – lokale besturen Asse, Heusden-Zolder, Houthulst, Grimbergen en Landen

3.7 SPECIFIEKE AUDITDOELSTELLING: ER IS AANDACHT VOOR DE OPVOLGING VAN COVID-19 IN DE OPVOLGING VAN HET MEERJARENPLAN.

Deze auditdoelstelling kwam tijdens elke audit uitgebreid aan bod, maar is niet opgenomen in de maturiteitsinschatting.

3.7.1 Wat wordt er verwacht?

Het is van belang dat een lokaal bestuur een goed zicht heeft op de inhoudelijke en financiële impact van onverwachte crisissituaties zoals COVID-19 op de uitvoering van het meerjarenplan (bv. personeel, subsidies). De assumpties en financiële risico's worden bijgestuurd rekening houdend met de gevolgen van de pandemie.

3.7.2 Vaststellingen uit de thema-audit

COVID-19 heeft een impact op elk lokaal bestuur. Audit Vlaanderen stelt vast dat de lokale besturen zich op dit vlak wendbaar hebben getoond. De besturen schakelden waar mogelijk over op telewerken/werken op afspraak en leverden heel wat inspanningen om de medewerkers zoveel als mogelijk aan het werk te houden.

Dat COVID-19 een impact heeft op het meerjarenplan is duidelijk. Welke de exacte impact is/zal zijn is dat (nog) niet. Elk van de geauditeerde lokale besturen heeft initiatief genomen om de impact op het meerjarenplan op te volgen. Volgende uitdagingen/tekortkomingen werden echter vastgesteld:

- Bij veel lokale besturen is er geen persoon of orgaan aangeduid die beschikt over het helikopterzicht. De informatie zit veelal verspreid binnen de organisatie;
- Slechts de helft van de geauditeerde lokale besturen heeft voldoende aandacht voor het structureel verzamelen en verwerken van de COVID-19-gegevens, die een weerslag hebben op het meerjarenplan. Bij de meeste geauditeerde lokale besturen gebeurt dit eerder op ad-hocbasis. De focus ligt daarbij vooral op het weergeven van de financiële impact en minder op de impact op het strategische verhaal.
- Bij slechts één van de geauditeerde lokale besturen berust de opvolging op formele afspraken.

3.7.3 En verder ...

Het is voor elk lokaal bestuur mogelijk om lessen te trekken uit hoe ze zijn omgegaan met deze uitzonderlijke omstandigheden. Hoewel een herhaling van het COVID-19-gebeuren voor niemand een wenselijk scenario is, kan op basis van de huidige ervaring gewerkt worden aan bv. een draaiboek voor soortgelijke situaties.

3.8 ORGANISATIEBEHEERSING WORDT NOG ONVOLDOENDE INGEZET VOOR DE UITBOUW VAN STERKE ORGANISATIES.

Aanpak van organisatiebeheersing

3.8.1 Wat wordt er verwacht?

Een goed systeem voor organisatiebeheersing helpt organisaties 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 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).

Een degelijke organisatiebeheersing legt de basis om te evolueren naar een sterke organisatie.

3.8.2 Vaststellingen uit de thema-audit

Er is voor de lokale besturen nog heel wat werk aan de winkel om hun organisatiebeheersing te optimaliseren. Slechts in twee van de 14 geauditeerde lokale besturen is er geen aanbeveling over organisatiebeheersing geformuleerd. In zes besturen zijn dit zelfs twee aanbevelingen. De meest voorkomende aanbevelingen gaan over de opmaak van het kader voor organisatiebeheersing en de jaarlijkse rapportering aan de raden.

3.8.3 Advies voor politiek verantwoordelijken

Mandatarissen willen:

- Het beleid realiseren waarvoor ze verkozen zijn door de burgers, zodat de burgers zien dat zij rekening houden met hun bekommernissen;
- Een degelijke beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie.
- Een adequate, sterke organisatie waarop ze kunnen vertrouwen en betrouwen om hun beleid te realiseren.

AUDIT VLAANDEREN

De sleutel voor de uitbouw van een sterke organisatie is organisatiebeheersing. Ook het college van burgemeester en schepenen/vast bureau en de raadsleden hebben hier een rol in. Het Decreet Lokaal Bestuur voorziet immers dat de raad het kader voor organisatiebeheersing goedkeurt en jaarlijks geïnformeerd wordt over de rapportering m.b.t. organisatiebeheersing. Wat kan de rol van een lid van het college of raadslid dan zijn?

- Nagaan of het kader voor organisatiebeheersing degelijk is uitgewerkt;
- Opvolgen of de zelfevaluatie en de opvolging van de verbeterpunten in de praktijk goed worden gerealiseerd en zoals in het kader is vermeld;
- De jaarlijkse rapportering over organisatiebeheersing degelijk opvolgen zodat de verbeterpunten worden weggewerkt en de interne organisatie wordt versterkt.

3.8.4 Goede praktijken

- [Communiceren van meerjarenplan naar medewerkers](#) – lokaal bestuur Grimbergen
- [Andere goede praktijken met betrekking tot de aanpak van organisatiebeheersing](#)

4 BENCHMARK VAN DE MATURITEITSNIVEAUS PER BESTUUR

Audit Vlaanderen hanteert bij haar audits een beoordelingsschaal met vijf kleurcodes. Elk bestuur kreeg voor elk onderdeel van het controleprogramma een maturiteitsinschatting toegekend. Hieronder vindt u een overzicht.

A= aanbeveling

	Aanpak van organisatiebeheersing	Opvolgbaarheid MJP	Dataverwerking	Rapportering en bijsturing	Algemeen kader
bestuur 1	AA	A	A		A
bestuur 2		A			
bestuur 3	AA		A	A	A
bestuur 4	A	A	A	A	A
bestuur 5				A	
bestuur 6	A	A		A	
bestuur 7	AA	A	A		A
bestuur 8	A	A			A
bestuur 9	AA		A	A	A
bestuur 10	A				A
bestuur 11	A	A	A	A	
bestuur 12	AA	A	A		A
bestuur 13	AA	A	A		A
bestuur 14	A	A	A	A	A
Aantal aanbevelingen	18	10	9	7	10

Legende - algemeen en specifiek voor aanpak van organisatiebeheersing (OB)

0	Onbestaand Algemeen: Er bestaan geen of zeer weinig beheersmaatregelen. Het controlebewustzijn is eerder laag en er worden weinig acties ondernomen om te komen tot een adequaat systeem van organisatiebeheersing. OB: Een adequaat kader ontbreekt en de organisatie rapporteert niet systematisch over organisatiebeheersing aan de raden. Ook door analyse onderbouwde verbeteracties zijn niet aanwezig.
1	Ad-hocbasis Algemeen: Er zijn beheersmaatregelen uitgewerkt op ad-hocbasis. Het bewustzijn van de nood aan adequate beheersmaatregelen (organisatiebeheersing) groeit, maar er is nog geen gestructureerde of gestandaardiseerde aanpak. Het systeem van organisatiebeheersing draait meer rond personen dan rond systemen. OB: De organisatie neemt diverse initiatieven op vlak van de aanpak van organisatiebeheersing maar deze zijn nog onvoldoende adequaat (gekaderd, consistente toepassing, kwaliteitsvol).
2	Gestructureerde aanzet Algemeen: Er is een gestructureerde aanzet tot de ontwikkeling van beheersmaatregelen. De beheersinstrumenten zijn dus in ontwikkeling, maar worden nog niet toegepast ('Plan'). OB: De organisatie hanteert een (beperkt) kader en past dit in belangrijke mate toe. De rapportering over organisatiebeheersing is consistent en degelijk.
3	Gedefinieerd Algemeen: Beheersmaatregelen zijn aanwezig. Zij zijn gestandaardiseerd, gedocumenteerd, gecommuniceerd en worden toegepast ('Do'). OB: 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.
4	Beheerst systeem Algemeen: De beheersmaatregelen worden periodiek intern geëvalueerd en bijgestuurd ('Check' & 'Act'). Er is een actief adequaat en doeltreffend systeem van organisatiebeheersing. OB: 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.

5 GEAUDITEERDE LOKALE BESTUREN

- Asse
- Beerse
- Begijnendijk
- Bree
- Grimbergen
- Heusden-Zolder
- Houthulst
- Kortesseem
- Landen
- Merksplas
- Poperinge
- Sint-Katelijne-Waver
- Veurne
- Zottegem