

**Thema-audit Fusiebesturen**

**Lokaal bestuur Puurs-Sint-Amands**

**Rapport | Auditopdracht 2106 043 | 29.09.2021**

## INHOUDSOPGAVE

Leeswijzer van auditrapporten	3
1 Situering	4
2 Auditdoelstelling	5
3 Samenvatting	5
4 Managementreactie	9
5 Auditaanpak	10
6 Auditbevindingen	11
7 Aanbevelingen	23
8 Bijlage: Overzicht uitgevoerde testen	24

## LEESWIJZER VAN AUDITRAPPORTEN



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



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



**Een audit is een momentopname.**

In een auditrapport zijn de positieve en verbeterpunten weergegeven die op het moment dat de audit plaatsvond zijn vastgesteld. Een audit geeft meestal geen informatie over de evolutie van de organisatie.



**Een audit is een middel om de organisatie te ondersteunen in het verbeteren van haar werking.**

Na een audit gaat de organisatie aan de slag met de aanbevelingen. De rapporten over de opvolging van de aanbevelingen geven weer hoe de organisatie met aanbevelingen uit audits aan de slag is gegaan. Om al deze redenen is het dan ook niet opportuun om zomaar auditrapporten als benchmarkgegevens te hanteren. Elke organisatie is immers uniek en permanent in beweging.



**Individuele passages mogen niet worden gelezen los van de context uit het rapport.**

Bij een audit is de context essentieel. Het is 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. Een auditrapport dient in zijn volledigheid te worden gelezen.



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



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

Een audit focust op het systeem van organisatiebeheersing. De verbetering van de werking van de organisatie staat centraal. Het functioneren van individuele medewerkers is nooit de focus van een reguliere audit.



**Een audit doet geen uitspraken over beleidskeuzes.**

Het is de verantwoordelijkheid van het politieke niveau om inhoudelijke beleidskeuzes te maken en hierover verantwoording af te leggen. Een audit evalueert de efficiënte, effectieve, kwaliteitsvolle en integere aanpak van de processen die dat beleid tot stand brengen of uitvoeren.



**Een audit helpt een organisatie om risico's in kaart te brengen en te beheersen.**

De algemeen directeur is verantwoordelijk voor de uitbouw van een degelijke organisatiebeheersing maar eraan werken is een taak van alle medewerkers. Een audit evalueert de beheersing van risico's en benoemt gemiste opportuniteiten of potentiële knelpunten. Organisaties die zich bewust zijn van hun risico's kunnen gerichte stappen ondernemen om deze te beheersen.

## 1 SITUERING

### 1.1 ALGEMEEN

De vorige Vlaamse Regering (2014-2019) gaf in het kader van schaaloptimalisatie de mogelijkheid aan besturen om vrijwillig te fuseren. Op die manier nodigde de Vlaamse Regering de lokale besturen expliciet uit om na te denken over hun toekomstige positionering en zo een antwoord te kunnen bieden op de maatschappelijke uitdagingen van morgen. Als reactie op dit aanbod werden per 1 januari 2019 zeven nieuwe fusiebesturen opgericht: Oudsbergen, Pelt, Puurs-Sint-Amands, Lievegem, Aalter, Deinze en Kruisem. Omwille van de grote impact van deze fusieoperatie op de werking werden deze lokale besturen nog niet opgenomen in de reguliere auditplanning van Audit Vlaanderen van de voorbije jaren.

Met deze thema-audit fusiebesturen wil Audit Vlaanderen in de eerste plaats nagaan in hoeverre de nieuwe fusiebesturen de risico's in de organisatie en dienstverlening hebben afgedekt. Daarnaast willen we ook leerpunten en goede praktijken meenemen naar de huidige en toekomstige fusiebesturen.

Concreet beoordelen we volgende onderdelen in deze thema-audit:

- Aanpak organisatiebeheersing
- Transitieaanpak
- Organisatiestructuur
- Externe dienstverlening
- Organisatiecultuur

Om alle zeven fusiebesturen mee te nemen in de auditplanning, is voor deze thema-audit een aanpak met twee sporen ontwikkeld:

- Spoor 1 is een audit in detail waarvoor drie fusiebesturen werden geselecteerd;
- Spoor 2 is een high-level audit met beperkte doorlooptijd en een hierop afgestemde aanpak. Hiervoor werden vier fusiebesturen geselecteerd.

De selectie van de besturen in elk spoor kwam tot stand op basis van een aantal indicatoren zoals:

- Grootte (op basis van het aantal inwoners) van de gefuseerde besturen;
- Aantal gefuseerde besturen (fusie van twee of meer lokale besturen);
- Geografische spreiding over de provincies voor de aanpak van spoor 1.

### 1.2 PROFIEL FUSIEBESTUUR PUURS-SINT-AMANDS

Fusiebestuur Puurs-Sint-Amands is per 1 januari 2019 ontstaan uit de fusie van de lokale besturen Puurs en Sint-Amands. De principiële goedkeuring voor de vrijwillige samenvoeging van beide besturen gebeurde op 18 september 2017 door beide gemeenteraden. Op 20 november 2017 gaven beide raden hun goedkeuring aan de definitieve fusie van beide besturen.

Aantal inwoners op 01/01/2019<sup>1</sup>:

- Puurs	17.448
- Sint-Amands	8.479
- fusiebestuur Puurs-Sint-Amands:	25.927

<sup>1</sup> <https://lokaalbestuur.vlaanderen.be/strategische-projecten/fusie-van-gemeenten/fusies-van-1-januari-2019>

Aantal personeelsleden:

- Puurs (2017)	266
- Sint-Amands (2017)	83
- Fusiebestuur Puurs-Sint-Amands (01/01/2019) <sup>2</sup>	365

## 2 AUDITDOELSTELLING

Dit rapport beschrijft de resultaten van de thema-audit fusiebesturen die Audit Vlaanderen uitvoerde bij lokaal bestuur Puurs-Sint-Amands.

Deze audit evalueert of de organisatie:

- Een gestructureerde transitieaanpak heeft uitgewerkt, deze periodiek heeft opgevolgd en waar nodig actueel bijstuurt;
- Een heldere, doordachte organisatiestructuur en externe dienstverlening heeft uitgetekend in functie van het bereiken van haar doelstellingen als fusiebestuur;
- Een helder kader heeft opgezet om de gewenste organisatiecultuur te stimuleren en ondersteunen;
- Een degelijke aanpak van haar organisatiebeheersing bepaalde.

De belangrijkste risico's die deze audit onderzocht zijn:

- Niet bereiken van doelstellingen door een onzorgvuldige planning, onduidelijke of ondoordachte doelstellingen, onvoldoende evaluatie en bijsturing van het fusietraject;
- Ongestructureerde interne werking door een inefficiënte aanpak van het fusietraject en/of onduidelijke rollen en verantwoordelijkheden;
- Onvoldoende continuïteit van de dienstverlening door een ondoordachte organisatiestructuur en bijhorend dienstverleningsconcept;
- Het gedrag en de houding stemmen niet overeen met de waarden die de organisatie wil uitdragen omdat deze onvoldoende gekend zijn.

De conclusies uit alle uitgevoerde audits over dit thema verzamelt Audit Vlaanderen ook nog in een globaal rapport.

## 3 SAMENVATTING

### 3.1 AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

Om tot een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere werking te komen, moet elk lokaal bestuur bouwen aan de beheersing van de organisatie. Hiervoor werkt het een degelijk kader uit waarin een aantal essentiële zaken zijn vastgelegd. Minstens jaarlijks rapporteert de algemeen directeur over de beheersing van de organisatie aan het politieke niveau.

---

<sup>2</sup> JR 2019 Puurs-Sint-Amands

Lokaal bestuur Puurs-Sint-Amunds neemt een aantal stappen om aan organisatiebeheersing te werken maar doet dit nog onvoldoende gestructureerd. Zo heeft de organisatie via verschillende evaluaties zoals de interne omgevingsanalyse van 2019 op basis van de tien thema's van de leidraad en een recente audit over de toegankelijkheid van website, zicht op haar werking. Hoewel de organisatie een ontwerp kader opgemaakt heeft, beschikt ze momenteel niet over een degelijk uitgewerkt en goedgekeurd kader dat voldoende vastlegt welke aanpak de organisatie voorziet voor het opvolgen van haar verbeteracties en de wijze en vorm waarop ze wil rapporteren (aanbeveling 1). Een eerste rapportering over organisatiebeheersing op niveau van het nieuwe fusiebestuur gebeurde in juni 2021, maar is nog onvoldoende degelijk en geeft vooral een inzicht in de voorbije initiatieven en realisaties maar gaat te weinig in op toekomstige risico's, acties en projecten (aanbeveling 2).

## **3.2 AFDEKKING VAN DE RISICO'S IN DE ONDERZOCHE THEMA'S VAN HET FUSIETRAJECT**

Lokaal bestuur Puurs-Sint-Amunds nam gestructureerde beheersmaatregelen om de onderzochte risico's in de thema's verbonden aan het fusietraject, in te perken.

De organisatie zette een degelijke projectstructuur met diverse niveaus op (stuurgroep, projectgroep, werkgroepen). In de projectstructuur werd vanuit beide besturen zowel het politieke als ambtelijke niveau vertegenwoordigd en werden rollen en verantwoordelijkheden duidelijk voorzien. Aan de hand van een solide projectplan en uitgewerkte projectfiches werd het fusietraject gestructureerd en gefaseerd uitgerold en via een specifieke projecttool opgevolgd. De continuïteit van de belangrijkste ondersteunende processen bv. financiële en HR-processen werd tijdens het fusietraject voldoende gegarandeerd o.a. door het gebruik van vaak dezelfde onderliggende systemen. Niettemin toont het testwerk aan dat er nog ruimte voor verbetering is wat de opvolging van de debiteuren betreft.

Vanuit de ervaring met het projectmatig werken tijdens het fusietraject, heeft de organisatie verder ingezet op de uitbouw van projectmanagement en heeft hiervoor een nieuw opvolgingssysteem (projecttool) op maat van de organisatie ontworpen.

De organisatie zorgde via diverse initiatieven en participatietrajecten met personeelsleden en externe belanghebbenden voor het creëren van intern en extern draagvlak ten aanzien van het fusietraject. Voorbeelden hiervan zijn de uitbouw van de organisatiestructuur en het dienstverleningsconcept en het citymarketingproject, waarin een nieuwe identiteit voor het fusiebestuur werd ontwikkeld. Hoewel een formele aanpak qua veranderingsmanagement onvoldoende aandacht kreeg om de veranderingen en mogelijke weerstanden daarbij gestructureerd aan te pakken, kregen medewerkers de kans hun bezorgdheden, maar ook aspiraties via individuele gesprekken met de algemeen directeurs te formuleren. Uit de gesprekken blijkt dat deze weerstanden beperkt waren en de samenwerking in de diensten constructief verloopt met een werksfeer die globaal als positief wordt ervaren in het fusiebestuur.

De geïntegreerde organisatiestructuur is doordacht met voldoende heldere strategische en operationele doelstellingen bv. digitaal en efficiënt werken. Het organigram is duidelijk en werkbaar. De rollen en verantwoordelijkheden van de medewerkers zijn vertaald in uitgebreide takenmatrices waarin back-ups zijn opgenomen. Samen met het feit dat er quasi geen eenpersoonsdiensten meer zijn en reeds verschillende interne processen in kaart zijn gebracht, zorgt de organisatie ervoor dat de continuïteit in functies en diensten voldoende is verzekerd. Ook de (intergemeentelijke)samenwerkingsverbanden werden in aanloop naar de fusie geïnventariseerd. Deze inventaris wordt echter niet jaarlijks gerapporteerd aan de raden en samenwerkingsverbanden worden verspreid door verschillende diensten opgevolgd, waardoor het risico ontstaat dat de organisatie een onvoldoende zicht heeft of de overeenkomsten worden nageleefd en/of nog actueel zijn. .

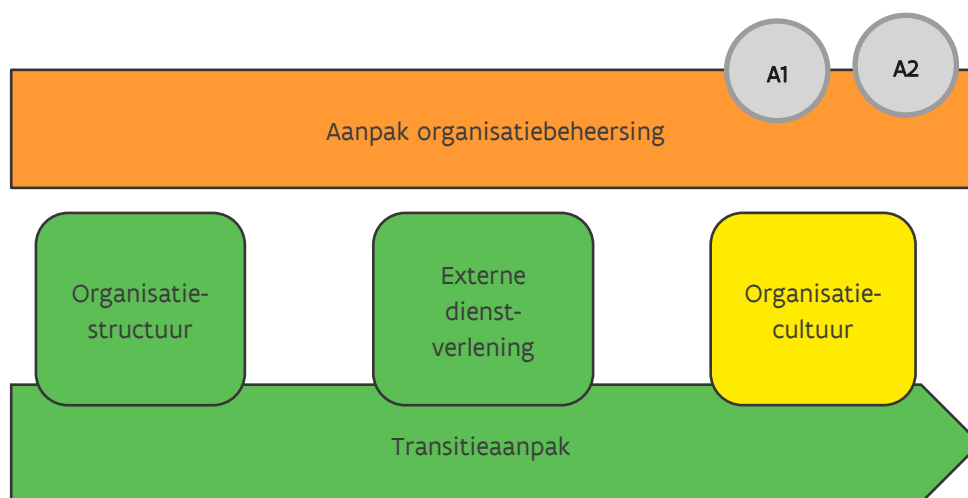
# AUDIT VLAANDEREN

De organisatie zet vanuit haar dienstverleningsconcept sterk in op laagdrempelige, efficiënte dienstverleningskanalen. Deze dienstverlening is gericht op optimalisatie, specialisatie en continuïteit, waarbij de klant centraal staat en ingespeeld wordt op maatschappelijke trends zoals een e-loket. De afhandeling van klachten gebeurt snel, efficiënt en klantvriendelijk met een degelijke jaarlijkse rapportering over klachten aan de raden. Lokaal bestuur Puurs-Sint-Amands heeft een helder zicht op haar dienstverleningsprocessen die zich vertalen in een uitgebreide productencatalogus op de website. Via enkele indicatoren, bv. telefonische bereikbaarheid, monitort ze de doelstellingen van haar dienstverlening. Naar aanleiding van de toekomstige bouw van het nieuwe gemeentehuis is binnen het dienstverleningsconcept wel een aanpak voorzien om de impact van deze veranderingen vanuit de principes van 'het nieuwe werken' op de medewerkers mee te nemen.

Toch is een risico binnen het thema organisatiecultuur slechts gedeeltelijk afgedekt. De organisatie beschikt over diverse instrumenten die als leidraad dienen voor het (zorgvuldig) deontologisch handelen zoals een deontologische code. Deze blijkt in de praktijk weinig of niet gekend en wordt onvoldoende via sensibiliseringsinitiatieven verder uitgedragen in de organisatie. De organisatie loopt hiermee het risico dat medewerkers onvoldoende handelen naar de gewenste waarden en zich beperkt bewust zijn van mogelijke integriteitsschendingen.

## 3.3 OVERZICHT

Onderstaand schema vat de beoordeling van elk onderdeel van de audit samen.



### Legende - algemeen en specifiek voor aanpak 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).

## **Gestructureerde aanzet**

2

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.

## **Gedefinieerd**

3

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.

## **Beheerst systeem**

4

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.

De managementreactie die de geauditteerde heeft geformuleerd n.a.v. de auditbevindingen, vindt u terug in het volgende hoofdstuk.



Tania Jannis,  
Auditor



Mark Vandersmissen,  
Administrateur-generaal



## 4 MANAGEMENTREACTIE

Wij kunnen ons in principe vinden in de auditbevindingen: ze duiden op correcte wijze de sterke punten en aandachtspunten.

Wij gaan dan ook aan de slag met de geformuleerde aanbevelingen en aandachtspunten (zie actieplan). De auditbevindingen vormen een nuttige aanvulling van de interne omgevingsanalyse in 2021 (zie rapport organisatiebeheersing 2021), het rapport klachten en meldingen 2021, audits die het bestuur ondernam (informatieveiligheidsaudit) /onderneemt (audit website) en andere rapporten (PODMI, burgerzaken). De meerwaarde van deze audit situeert zich enerzijds in de externe blik/evaluatie van onze interne organisatie en anderzijds als een aanzet tot een meer doorgedreven en meer kwalitatieve organisatiebeheersing.

Het belangrijkste aandachtspunt betreft inderdaad de conceptuele uitwerking en implementatie van een performant systeem van organisatiebeheersing. De structurele uitwerking hiervan liep inderdaad vertraging op door andere prioritaire agendapunten en de Covid-epidemie. Er werden ongetwijfeld heel wat beheersmaatregelen genomen, zoals blijkt uit het Auditrapport, maar dit gebeurde teveel ad hoc. Dit betekent niet dat deze maatregelen zomaar los van elkaar genomen werden: er zat wel degelijk een duidelijke geïntegreerde organisatievisie achter (zie rapport organisatiebeheersing 2021 en Meerjarenplan 20-25), maar het uitdrukkelijk vastgesteld kader voor organisatiebeheersing ontbrak.

Ook op methodologisch vlak (risicobeheer, werken met indicatoren, wijze van rapportering) is ongetwijfeld optimalisatie mogelijk. In het 2<sup>de</sup> kwartaal van 2021 hebben wij een projectstructuur geïnstalleerd om hier werk van te maken. Daarnaast hebben we al wat studiewerk ondernomen en werkingsprincipes afgetoetst. Op de gemeenteraad van oktober of november 2021 leggen we het kader van organisatiebeheersing ter goedkeuring voor aan de raden. Intussen en nadien maken we werk van een meer diepgaande uitwerking.

Wij danken de Vlaamse Overheid en Audit Vlaanderen in het bijzonder voor deze nuttige blik op onze interne werking en organisatie. Daarnaast veroorloven wij ons ook om zelf enkele aanbevelingen te doen als bestuur dat de fusieoperatie op een degelijke manier uitgevoerd heeft, maar hier toch ook hindernissen tegen kwam. Informatiemanagement is een zeer belangrijk aspect en wij pleiten er dan ook voor dat Vlaamse Overheid actief oog heeft voor digitale openheid (open standaarden en andere Vlavigem-principes) in de lokale en Vlaamse informatiebeheerscontext. Fusie is voornamelijk een Vlaams verhaal en de ondersteuning van de Vlaamse administratie was zeer welkom en nuttig: toekomstgericht hopen wij voor diegene die ons volgen, dat ook de federale aspecten van de fusieoperatie even sterk gefaciliteerd worden.

## 5 AUDITAANPAK

Deze opdracht is uitgevoerd in overeenstemming met de internationale standaarden van het Institute of Internal Auditors (IIA). Elke vijf jaar evalueert een externe instantie of Audit Vlaanderen deze standaarden naleeft.

Audit Vlaanderen verrichtte volgende werkzaamheden:

- Op 27.04.2021 vond de openingsmeeting plaats waarbij de auditdoelstellingen en -reikwijdte van deze opdracht werden besproken.
- In de periode april '21 – juni '21 voerde het auditteam interviews en testwerk uit om het thema te onderzoeken
- Een terugkoppeling over de belangrijkste auditbevindingen en conclusies vond plaats op 2.07.2021.
- Het ontwerprapport werd op 19.07.2021 bezorgd aan de organisatie en met hen besproken op 3.09.2021.
- De managementreactie werd verkregen op 16.09.2021 en toegevoegd aan dit rapport.

Het auditteam dat deze audit uitvoerde:

- Tania Jannis, auditor Audit Vlaanderen
- Femke De Proost, manager-auditor Deloitte
- Jasper Deweerdt, senior auditor Deloitte
- Mark Vandersmissen, Administrateur-generaal Audit Vlaanderen

Het rapport wordt verstuurd naar:

### **De bestemmingen bij Lokaal bestuur Puurs-Sint-Amunds**

- Raoul Paridaens Algemeen directeur gemeente en OCMW Puurs-Sint-Amunds
- Koen Van den Heuvel Burgemeester gemeente en OCMW Puurs-Sint-Amunds
  
- Els Goedgezelschap Voorzitter gemeenteraad gemeente en OCMW Puurs-Sint-Amunds

### **De leden van het auditcomité van de lokale besturen**

De voorzitters van de raden worden gevraagd om het rapport aan de andere raadsleden te bezorgen. Audit Vlaanderen plaatst het auditrapport op haar website, drie maanden nadat het lokaal bestuur het auditrapport definitief ontving.

## 6 AUDITBEVINDINGEN

### 6.1 EVALUATIE AANPAK ORGANISATIEBEHEERSING

#### 6.1.1 Kader voor een beheerst systeem

Een goed systeem voor organisatiebeheersing helpt de organisatie om:

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

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 raden. De algemeen directeur is bovendien verantwoordelijk voor de organisatiebeheersing en rapporteert hierover jaarlijks aan de raden (Decreet Lokaal Bestuur art. 217-220).

#### 6.1.2 Beoordeling<sup>3</sup> en aanbevelingen

<b>Aanpak organisatiebeheersing</b>	<b>1</b>
-------------------------------------	----------

*Audit Vlaanderen concludeert dat gemeente en OCMW Puurs-Sint-Amands nog op ad-hoc basis aan haar organisatiebeheersing werkt. Niettemin zet de organisatie wel stappen naar een meer gestructureerde aanpak.*

Lokaal bestuur Puurs-Sint-Amands beschikt nog niet over een goedgekeurd kader voor organisatiebeheersing. In navolging van de fusie werd in april 2021 wel werk gemaakt van de opmaak van een kader voor organisatiebeheersing. Een specifieke werkgroep, samengesteld uit de algemeen directeur, de expert organisatiebeheersing en personeelsleden die in samenspraak met het managementteam zijn aangeduid, staan in voor de conceptuele uitwerking van de aanpak en uitbouw van een organisatiebeheersingssysteem en de operationele uitvoering ervan. De organisatie heeft als model de Leidraad voor organisatiebeheersing voor lokale besturen vastgelegd. Ze heeft ook de frequentie bepaald waarmee ze stil zal staan bij haar eigen werking (driejaarlijkse zelfevaluatie). Lokaal bestuur Puurs-Sint-Amands heeft echter nog onvoldoende bepaald via welke aanpak de organisatie ze haar risico's identificeert en evalueert voor de diverse thema's en op welke wijze ze de verbeteracties opvolgt. In het ontwerpkader is ook nog onvoldoende vastgelegd op welke wijze en onder welke vorm de jaarlijkse rapportering zal gebeuren. (aanbeveling 1).

De organisatie krijgt via diverse initiatieven en informatie zicht op haar eigen werking. Ter voorbereiding van de fusie deed de organisatie beroep op externe begeleiding en kreeg via het fusierapport inzicht in

<sup>3</sup> Voor legende kleurcode: zie p.8

# AUDIT VLAANDEREN

de sterke en minder sterke punten van beide besturen. Daarnaast voerde het fusiebestuur in 2019 een uitgebreide interne omgevingsanalyse uit naar aanleiding van de opmaak van het meerjarenplan 2019-2025. De organisatie evalueerde hiermee haar werking op basis van de tien thema's van de Leidraad voor organisatiebeheersing voor lokale besturen. Ook andere evaluaties geven informatie over de eigen werking en mogelijke risico's zoals recent een audit over de toegankelijkheid van de website, de jaarlijkse rapportering over klachten en de analyse ter voorbereiding van het HR-actieplan. Op basis van deze informatie stuurt de organisatie haar werking bij. De organisatie heeft ook voor de opvolging van diverse aspecten van haar interne werking indicatoren geformuleerd en volgt deze via een nieuwe PMO-tool op projectmatige wijze op.

In juni 2021 rapporteerde de algemeen directeur voor de eerste keer aan de raden omtrent organisatiebeheersing op niveau van het nieuwe fusiebestuur. Dit gebeurde bij wijze van een uitgebreid managementrapport dat verder bouwt op de interne omgevingsanalyse van 2019. Het rapport geeft vooral een inzicht in de voorbije initiatieven en realisaties en, maar gaat onvoldoende in op toekomstige risico's, acties en projecten. (aanbeveling 2).

## Aanbeveling 1

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

- Welk model de organisatie wil hanteren om aan haar organisatiebeheersing te werken (bv. Leidraad Organisatiebeheersing);
- Met welke periodiciteit en op welke manier de organisatie stil wil staan bij haar eigen werking (via periodieke zelfevaluatie, een doorlichting door een externe partij, enz.);
- Hoe de algemeen directeur minstens jaarlijks rapporteert aan het politieke niveau over de mate waarin de risico's beheerst zijn.

Zo werkt de organisatie aan een degelijke beheersing van haar risico's en is ze transparant over haar functioneren. Ze legt hiermee de basis voor een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere organisatie.

## Aanbeveling 2

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

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

Dergelijk rapport wordt jaarlijks, uiterlijk voor 30 juni aan de raden voorgelegd.

# AUDIT VLAANDEREN

Zo werkt de organisatie aan een degelijke beheersing van haar risico's en is ze transparant over haar functioneren. Ze legt hiermee de basis voor een effectieve, efficiënte, kwaliteitsvolle en integere organisatie.

## 6.2 TRANSITIEAANPAK

Een fusie van twee of meer lokale besturen heeft een grote impact op de toekomstige structuur, werking en dienstverlening van het fusiebestuur. Ondertussen dient de organisatie ervoor te zorgen dat de bestaande reguliere werking kwaliteitsvol kan verdergezet worden o.a. via een business continuity managementsysteem. Daarom moet het fusietraject degelijk gepland, uitgevoerd en opgevolgd worden. Een degelijke interne en externe communicatie voorafgaand aan de fusie en tijdens de uitrol ondersteunt de creatie van voldoende betrokkenheid en draagvlak voor het fusietraject. Ook na de fusiedatum is het belangrijk om het natraject goed te monitoren en bij te sturen waar nodig.

### 6.2.1 Kader voor een beheerst systeem

Doelstelling	Te beheersen risico's
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Een degelijke projectstructuur en bijhorend projectplan met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden op maat van de organisatie waren beschikbaar om het fusietraject in goede banen te leiden.</li> <li>– De interne en externe communicatie tijdens het fusietraject verliep gestructureerd op basis van een communicatieplan. Daarbij werd ook een change-traject opgezet om draagvlak te creëren voor het fusietraject</li> <li>– De uitrol van het fusietraject gebeurde op een gestructureerde en gefaseerde wijze waarbij de organisatie periodiek en actueel de impact van het fusietraject op de organisatiestructuur, dienstverlening en organisatiecultuur opvolgde en deze aanpak bijstuurde.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Het niet bereiken van doelstellingen.</li> <li>– Een ongestructureerde, chaotische interne werking en dienstverlening.</li> <li>– Weerstand en onvoldoende betrokkenheid bij medewerkers en belanghebbenden omdat ze laattijdig of te weinig op de hoogte zijn.</li> <li>– Onvoldoende zicht op openstaande activiteiten of vervolgacties na de fusie.</li> </ul>

### 6.2.2 Beoordeling<sup>4</sup> en aanbevelingen

<b>Transitieaanpak</b>	<b>3</b>
------------------------	----------

*Audit Vlaanderen concludeert dat het fusiebestuur Puurs-Sint-Amands de transitie op gestructureerde wijze heeft aangepakt en voldoende maatregelen heeft genomen om de bijhorende risico's te beheersen.*

Lokaal bestuur Puurs-Sint-Amands zette voor de aanpak van haar fusietraject een degelijke projectstructuur op met diverse niveaus: stuurgroep, projectgroep en werkgroepen. De rollen en verantwoordelijkheden in de projectstructuur waren duidelijk en vastgelegd.

De stuurgroep had een evenwichtige samenstelling, bestaande uit afgevaardigden van zowel het politieke als ambtelijke niveau van beide besturen en kwam op frequente basis samen om het fusietraject op te volgen. Twee stafmedewerkers vanuit beide besturen werden halftijds vrijgesteld van hun reguliere

<sup>4</sup> Voor legende kleurcode: zie p. 8.

# AUDIT VLAANDEREN

takenpakket om de stuurgroep en projectgroep te ondersteunen. De stuurgroep was belast met de politieke sturing van het fusietraject

De projectgroep was samengesteld uit leden van de managementteams van beide besturen en werd naargelang het specifieke thema occasioneel aangevuld met themaverantwoordelijken. De projectgroep stond in voor de dagelijkse leiding van het fusietraject en de aansturing en opvolging van de verschillende werkgroepen. Deze werkgroepen, die samengesteld werden uit medewerkers van de verschillende diensten en afdelingen van beide besturen onder leiding van een projectverantwoordelijke, werkten de diverse projecten in de vorm van 'werven' uit. Via een opleiding 'projectmatig werken' kregen de medewerkers de basisprincipes van projectmanagement mee en werd een meer uniforme aanpak van de projecten gegarandeerd.

Aan de basis van het fusietraject lag een projectplan dat voldoende degelijk was uitgewerkt. Naast een globaal stappenplan, toelichting en basisinformatie voor de diverse werven bevatte dit plan ook beperkte globale doelstellingen die in de werkgroepen verder werden geconcretiseerd. Voor elk van deze werven werd een projectfiche opgemaakt volgens een vastgelegde structuur met o.a. projectleider, scope, deadlines en afhankelijkheden/linken met andere projecten en activiteiten. Risico's werden hierbij echter slechts beperkt en niet in alle fiches in kaart gebracht. Voor de opvolging van de vele projecten maakte de organisatie gebruik van een specifieke projecttool die de project- en stuurgroep toeliet de voortgang te bewaken en was ook een samenvattend overzicht van alle projectfiches beschikbaar. Doordat er vooraf geen projectbudget was vastgelegd, liep de organisatie het risico dat ze onvoldoende zicht had op de uitgaven voor het fusietraject. Niettemin bleken deze risico's beperkt doordat de fusiebonus financiële ruimte creëerde en extra kosten beperkt bleven doordat de organisatie ervoor koos om minimaal beroep te doen op externe partners. .

Om draagvlak te creëren voor de fusie werden op basis van een communicatieplan diverse acties opgezet naar zowel medewerkers als externe belanghebbenden. Deze acties betreffen o.a. de opmaak van een fusiewebsite, nieuwsbrieven, infoavonden. Daarnaast werden medewerkers en inwoners via een participatietraject in kader van een citymarketingproject betrokken. Hiermee werd de basis voor een nieuwe identiteit voor Puurs-Sint-Amands en de acht woonkernen gelegd samen met een nieuwe huisstijl en bijhorend nieuw logo.

De medewerkers in beide besturen werden zowel vooraf als tussentijds frequent geïnformeerd over de fusie en de stand van zaken. Dit gebeurde via meerdere infomomenten, nieuwsbrieven en gezamenlijke personeelsdagen. Via de project- en stuurgroep werd erover gewaakt dat de medewerkers in beide besturen over dezelfde informatie beschikten om zo mogelijke onrust of te beperken. Hiervoor werd gebruik gemaakt van dezelfde presentaties en werden deze maximaal gelijktijdig verspreid in beide besturen tijdens de voorziene infomomenten.

Hoewel een formele change-aanpak onvoldoende aandacht kreeg om de veranderingen en mogelijke weerstanden daarbij gestructureerd aan te pakken, kregen medewerkers de kans hun bezorgdheden maar ook aspiraties via individuele gesprekken met de algemeen directeurs te formuleren. Uit de gesprekken blijkt dat deze weerstanden beperkt waren en de samenwerking in de diensten constructief verloopt met een werksfeer die globaal als positief wordt ervaren in het fusiebestuur. Naar aanleiding van de toekomstige bouw van het nieuwe gemeentehuis is binnen het dienstverleningsconcept wel een aanpak voorzien om de impact van dit veranderingstraject vanuit de principes van 'het nieuwe werken' op de medewerkers mee te nemen.

# AUDIT VLAANDEREN

Uit de gesprekken blijkt dat de werkdruk tijdens het fusietraject hoog was, maar wordt er aangegeven dat de continuïteit van de belangrijkste ondersteunende processen bv. financiële en HR-processen wel gegarandeerd werd o.a. door gebruik van vaak dezelfde onderliggende systemen. Doordat de organisatie ervoor koos om medewerkers zo snel mogelijk te laten samenwerken konden zij ook samen afstemmen over nieuwe processen en werkwijzen. Uit het testwerk blijkt dat de openstaande vorderingen sinds de fusie gezamenlijk voor de gefusioneerde organisatie worden opgevolgd. Niettegenstaande zijn er nog een aanzienlijk aantal openstaande debiteuren uit het verleden die niet allemaal voldoende verklaard kunnen worden. Bovendien zit de opvolging verspreid bij verschillende medewerkers. Om werk te maken van een uniforme en tijdige opvolging besliste de organisatie een aantal maanden geleden een nieuwe applicatie aan te kopen. De organisatie zou van de gelegenheid gebruik kunnen maken om een grondige opkuis te doen van de openstaande debiteuren van vóór de fusie.

De uitrol van het fusietraject verliep gefaseerd volgens een vooraf bepaalde timing zoals voorzien in het projectplan waarbij activiteiten bv. reglementen, die wettelijk verplicht waren per 1 januari 2019 prioritair werden aangepakt. Uit de projecttool blijkt dat de deadlines voor sommige projecten niet werden gehaald zoals voorzien. Een overzicht van openstaande activiteiten is op niveau van de diensten wel gekend. Hoewel sommige van deze openstaande acties via de nieuwe projecttool opgevolgd worden, ontbreekt een organisatiebreed, globaal overzicht. Hierdoor loopt de organisatie het risico dat nog uit te voeren acties niet of onvoldoende tijdig opgepikt worden.

Vanuit de ervaring met het projectmatig werken tijdens het fusietraject, heeft de organisatie verder ingezet op de uitbouw van projectmanagement en heeft hiervoor een nieuw opvolgingssysteem (projecttool) op maat van de organisatie ontworpen. Alle projecten kaderen in acties van het meerjarenplan en zijn opgenomen in de tool. In de projectaanpak wordt gewerkt met een projectinitiatiedocument dat o.a. de volledige scope, verantwoordelijken en mijlpalen beschrijft. De goedkeuring van projecten gebeurt zowel op inhoudelijk niveau door de ambtelijke projectsponsor als procesmatig door de hiervoor aangestelde medewerkers. Deze medewerkers coördineren de opvolging van de projecten en valideren of een project naar een volgende projectfase mag gaan. Zodra projecten goedgekeurd worden, krijgt elk project een Teams-omgeving waarbinnen dan een planner wordt aangemaakt. Via de nieuwe tool worden de projecten opgevolgd en kan er gerapporteerd worden. Zo wordt ook via nieuwe projecten gemonitord of aspecten van de dienstverlening, organisatiestructuur en organisatiecultuur n.a.v. de fusie gerealiseerd zijn. Lokaal bestuur Puurs-Sint-Amands voorziet in juli een eerste rapportering aan het managementniveau vanuit deze tool en wil dit als vast onderdeel van de agenda van het managementteam opnemen. In het najaar wordt opnieuw een opleiding projectmanagement gepland voor de medewerkers.

## **6.3 ORGANISATIESTRUCTUUR**

De organisatiestructuur weerspiegelt de indeling van de organisatie in logische eenheden zoals diensten en afdelingen. Coördinatie tussen deze verschillende eenheden is noodzakelijk via diverse overlegorganen, samen met duidelijke gezagslijnen en de vastgestelde delegatie van bevoegdheden. Het geheel van deze keuzes krijgt vorm in het gemeenschappelijk organigram. In het fusietraject moet ook aandacht zijn voor het bereiken van de vooropgestelde doelstellingen waaronder efficiëntiewinsten, schaalvoordelen, continuïteit van de dienstverlening. Daarnaast dienen de verbonden entiteiten en (intergemeentelijke) samenwerkingsverbanden ook (kritisch) bekeken te worden.

### **6.3.1 Kader voor een beheerst systeem**



Doelstelling	Te beheersen risico's
<ul style="list-style-type: none"> <li>– De organisatiestructuur is doordacht en afgestemd op de realisatie van de beleidskeuzes/doelstellingen van de nieuwe organisatie én de optimalisatie van de dienstverlening.</li> <li>– De organisatiestructuur zorgt ervoor dat de continuïteit van de dienstverlening verzekerd is door het voorzien van back-ups en geïntegreerde management- en ondersteunende processen. De belangrijkste sleutelprocessen zijn voor iedereen duidelijk met heldere rollen en verantwoordelijkheden.</li> <li>– Het managementteam is evenwichtig samengesteld met de vereiste functies en de gezags- en coördinatielijnen zijn duidelijk</li> <li>– De organisatiestructuur is afgestemd op de verschillende, verbonden rechtspersonen waarbij de nodige coördinatiekanalen ingebouwd zijn.</li> <li>– De organisatie monitort periodiek de organisatiestructuur en stuurt deze zo nodig bij.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De nieuwe structuur is onvoldoende afgestemd op de nieuwe organisatiedoelstellingen waardoor beoogde doelstellingen niet bereikt worden.</li> <li>– De continuïteit van de interne werking is bij onverwachte, langdurige afwezigheid nog steeds niet verzekerd.</li> <li>– Rollen en verantwoordelijkheden zijn onvoldoende vastgelegd waardoor: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ het onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, diensten en medewerkers naast mekaar werken.</li> <li>○ de dagelijkse werking chaotisch en onsamenhangend verloopt.</li> </ul> </li> <li>– Er is onvoldoende zicht op de verschillende samenwerkingsverbanden waardoor: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ bepaalde samenwerkingsverbanden en rechtspersonen onnodig behouden blijven en bijkomende kosten met zich meebrengen.</li> <li>○ samenwerkingsverbanden naast mekaar werken of coördinatie tussen de activiteiten ontbreekt.</li> </ul> </li> </ul>

## 6.3.2 Beoordeling<sup>5</sup> en aanbevelingen

<b>Organisatiestructuur</b>	<b>3</b>
-----------------------------	----------

*Audit Vlaanderen concludeert dat gemeente en OCMW Puurs-Sint-Amands gestructureerde beheersmaatregelen genomen heeft om de risico's bij de uitbouw van de organisatiestructuur voldoende te beheersen.*

De organisatie heeft duidelijke en doordachte keuzes gemaakt omtrent haar nieuwe, geïntegreerde organisatiestructuur. Deze zijn afgestemd op o.a. het dienstverleningsconcept, de beheers- en beleidscyclus, de omvang van het bestuur en een aantal vooraf bepaalde, algemene politieke en ambtelijke uitgangspunten (zoals een beperkt aantal directies) en bestuurlijke trends (zoals 'het nieuwe werken'). De nieuwe structuur kwam met behulp van externe begeleiding tot stand en liep gelijk met het uitwerken van het dienstverleningsconcept. Daarbij werden verschillende sleutelmedewerkers van beide besturen via diverse werksessies betrokken. In aanloop naar de fusie werd het nieuwe organigram tijdig gecommuniceerd aan de medewerkers. Daarnaast koos de organisatie er al vroeg voor om diensten zoveel mogelijk fysiek samen te zetten vóór de fusie om zo de nieuwe samenwerking te bevorderen.

<sup>5</sup> Voor legende kleurcode: zie p. 8.

# AUDIT VLAANDEREN

Lokaal bestuur Puurs-Sint-Amands legde voldoende heldere strategische en operationele doelstellingen vast op gebied van organisatiestructuur in o.a. conceptnota's en het meerjarenplan 2019-2025. Deze zijn gericht op de optimalisatie van de organisatie en de interne werking zoals digitaal en efficiënt werken en het beperken eenpersoonsdiensten. De organisatie beschikt over een duidelijk en werkbaar goedgekeurd organigram met aanduiding van de leden van het managementteam (MAT), verbonden rechtspersonen, gezagslijnen, clusters, beleidsdomeinen, functies,... De organisatie nam voldoende initiatieven om de rollen en verantwoordelijkheden in de organisatie voldoende kenbaar te maken bij alle medewerkers o.a. via gesprekken met de betrokken personeelsleden. De organisatie beschikt ook over uitgebreide takenmatrices waarin de taken en verantwoordelijkheden worden opgelijst en backups ervoor zorgen dat de continuïteit in functies en diensten is verzekerd.

In het huidige managementteam (MAT) zetelen de decretale graden, directeurs en de strategisch coördinator. Het MAT komt frequent samen en ook de burgemeester neemt occasioneel deel aan het overleg. Naargelang het topic van de agenda wordt de vergadering ad hoc uitgebreid met andere medewerkers. Hoewel uit de gesprekken blijkt dat de interne communicatie soms nog beter kan, neemt het MAT haar coördinerende rol voldoende op en waakt zij over de eenheid van organisatie.

Uit de gesprekken blijkt dat de belangrijkste management en ondersteunende processen organisatiebreed in kaart werden gebracht en dat deze geïntegreerd verlopen. Ook de belangrijkste decretaal verplichte documenten op gebied van organisatiestructuur zijn intussen goedgekeurd zoals de rechtspositieregeling, het arbeidsreglement, het visumbesluit en het besluit dagelijks bestuur. Een afsprakennota die de verhoudingen tussen het management en politieke niveau regelt, is in opmaak. Deze initiatieven zorgen ervoor dat zowel de rechtszekerheid en bijgevolg de continuïteit van de interne werking voldoende verzekerd is.

De organisatie zette enkele stappen om de organisatiestructuur, het organigram en aspecten van de eigen werking te monitoren. De bezetting van de diensten en het organigram werden bv. reeds geëvalueerd en bijgestuurd. Binnen de HR-dienst werd de afgelopen twee jaren ook kritisch gekeken naar aspecten van de eigen werking en werden enkele verbeterpunten zoals het ontbreken van een cultuur rond leiderschap en coaching en het verder uitschrijven van HR-procedures, meegenomen in een verbeteractieplan 2021 dat nu stapsgewijze wordt aangepakt. De organisatie wil naar de toekomst toe nog meer inzetten op monitoring en heeft in kader van de nieuwe projecttool ook voor aspecten van de eigen werking enkele indicatoren bepaald waarover een eerste rapportering aan het managementteam op korte termijn is voorzien.

De intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en de overeenkomsten met verbonden rechtspersonen (Zorgbedrijf, AGB) werden bij de fusie geïnventariseerd, hoewel een inventaris (zoals voorzien in het DLB volgens art 56) niet jaarlijks wordt voorgelegd aan het college en de raden. Een kritische evaluatie van alle beheersovereenkomsten/samenwerkingsverbanden was minder nodig aangezien Puurs en Sint-Amands grotendeels reeds dezelfde overeenkomsten hadden lopen. Uit het testwerk blijkt dat voor twee van de drie onderzochte samenwerkingsverbanden een motivering aan de raden werd voorgelegd ter goedkeuring. Niettemin toont het testwerk aan dat de opvolging van de samenwerkingsverbanden verspreid gebeurt binnen diverse diensten. Hierdoor bestaat het risico dat de overeenkomsten niet meer up-to-date zijn en/of onvoldoende kunnen worden nageleefd..

Uit de gesprekken blijkt dat gemeente en OCMW Puurs-Sint-Amands tijdens de coronacrisis voldoende maatregelen nam en nog steeds neemt om de continuïteit van de interne werking te garanderen door o.a. telewerk, inzet op digitalisering, laptops, doorschakelen telefonie.

## 6.4 EXTERNE DIENSTVERLENING

Via de dienstverlening wordt de werking van de organisatie zichtbaar ten aanzien van de diverse belanghebbenden (burgers, bedrijven en organisaties). Deze dienstverlening is ook onderhevig aan externe trends zoals de vraag naar een meer klantgerichte en efficiënte organisatie, verdergaande digitalisering of mogelijkheden tot participatie. Bij een fusie dient de organisatie na te denken over een degelijk dienstverleningsconcept. Het kan als een opportuniteit aangegrepen worden om dienstverlening van de nieuwe organisatie te evalueren en te hertekenen.

### 6.4.1 Kader voor een beheerst systeem

Doelstelling	Te beheersen risico's
<ul style="list-style-type: none"> <li>– De organisatie heeft een geïntegreerd, helder dienstverleningsconcept met duidelijke doelstellingen op maat van de organisatie uitgewerkt.</li> <li>– Het dienstverleningsconcept is afgestemd op de noden van de belanghebbenden en de huidige maatschappelijke trends.</li> <li>– De organisatie heeft haar dienstverleningsconcept vertaald in een efficiënte, effectieve en heldere operationele aanpak, zoals een duidelijk en centraal contactpunt, diverse dienstverleningskanalen (zowel digitaal als fysiek) en heldere processen.</li> <li>– De organisatie monitort haar dienstverleningsconcept periodiek en stuurt deze zo nodig bij.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– De dienstverlening verloopt chaotisch en opportuniteiten worden gemist door het ontbreken van een visie op vlak van de dienstverlening.</li> <li>– De dienstverlening verloopt onvoldoende klantvriendelijk, efficiënt en/of toegankelijk waardoor belanghebbenden ontevreden zijn met mogelijke imagoschade tot gevolg.</li> <li>– De dienstverlening zit verspreid waardoor het voor inwoners en belanghebbenden onduidelijk is waar ze terecht kunnen of op meerdere plaatsen moeten langsgaan.</li> </ul>

### 6.4.2 Beoordeling<sup>6</sup> en aanbevelingen

<b>Externe dienstverlening</b>	<b>3</b>
--------------------------------	----------

*Audit Vlaanderen concludeert dat gemeente en OCMW Puurs-Sint-Amands een gedefinieerde aanpak heeft om de risico's op gebied van haar externe dienstverlening ten aanzien van de diverse belanghebbenden te beheersen.*

Het nieuwe dienstverleningsconcept en de bijhorende visie en doelstellingen kwamen doordacht en gedragen tot stand. In aanloop naar de fusie legden beide besturen reeds een heel traject af via workshops met verschillende medewerkers onder begeleiding van een externe consultant. Hierbij werd tevens gekeken naar o.a. de functie van het huidige en toekomstige patrimonium, bestuurlijke trends, de organisatiestructuur, doelgroepen en service normen. Ook de noden van externe belanghebbenden

<sup>6</sup> Voor legende kleurcode: zie p.8.

# AUDIT VLAANDEREN

en maatschappelijke trends zoals werken op afspraak, e-loket, front en backoffice werden meegenomen n.a.v. de fusie. De organisatie heeft bijzonder veel aandacht voor dienstverlening. Dit blijkt o.a. uit de oprichting van een aparte cluster 'Dienstverlening' in het organigram alsook het feit dat er een beleidsdoelstelling omtrent klantgerichte en kwalitatieve dienstverlening werd geformuleerd in het meerjarenplan 2020-2025.

Het dienstverleningsconcept vertrekt vanuit principes zoals klantgericht, resultaatgericht en kwaliteitsvol en de bijhorende dienstverleningskanalen zijn duidelijk uitgewerkt op maat van de organisatie. De specifieke doelstellingen inzake dienstverlening werden opgelijst in het meerjarenplan, visienota's en analyses. Deze doelstellingen zijn daarenboven gericht op optimalisatie bv. beter, efficiënter, meer specialisatie en toegankelijker, waarbij de klant centraal staat. Er werd duidelijk in kaart gebracht wat front-, back- en midoffice is. Uit de gesprekken blijkt dat er een efficiënte, geïntegreerde interactie tussen de front- en backoffice is, maar er wordt nog verder nagedacht hoe de concrete invulling en aansturing van de midoffice vorm zal krijgen.

De organisatie streeft de doelstellingen van haar dienstverlening na en monitort aspecten hiervan via diverse initiatieven zoals de uitwerking van een klachtensysteem incl. de opvolging van de klachten, de opvolging van enkele indicatoren (bv. telefonische bereikbaarheid, loket), de audit toegankelijkheid website. De organisatie werkt nog een aantal indicatoren verder uit om de dienstverlening nog beter te kunnen opvolgen. Niettemin heeft ze nog geen globale tevredenheidsmeting over de volledige dienstverlening bij haar externe belanghebbenden uitgevoerd.

De organisatie heeft voldoende zicht op haar dienstverleningsprocessen. Ze bracht deze in kaart naar aanleiding van de fusie, optimaliseerde en integreerde ze. De dienstverleningsproducten zijn ondergebracht in een productencatalogus met uitgeschreven productfiches, die bovendien gekoppeld is aan de website. De dienstverleningsprocessen en -systemen (bv. meldingssysteem, afspraken, telefonie, ...) verlopen bovendien geïntegreerd voor de gehele organisatie. Er zijn verschillende maatgerichte, laagdrempelige, efficiënte en toegankelijke dienstverleningskanalen (bv. geïntegreerd onthaal, één centraal nummer, een snelbalie, meldingen en een klachtensysteem) met duidelijke en uniforme contactinformatie opdat het voor de diverse belanghebbenden steeds duidelijk is waar ze terecht kunnen. De organisatie zet hierbij waar mogelijk in op automatisering en digitalisering. Uit het testwerk blijkt dat de afhandeling van klachten snel, efficiënt en klantvriendelijk gebeurt met een degelijke jaarlijkse rapportering over klachten aan de raden. De informatie uit de klachten wordt ook via de klachtencoördinator meegenomen in de diensten om zo de eigen werking bij te sturen.

De gesprekken tonen aan dat de organisatie voldoende maatregelen nam om tijdens de coronacrisis de continuïteit van de dienstverlening te garanderen door o.a. het werken op afspraak en het e-loket. Voor een beperkt aantal diensten zoals de cluster "Vrije Tijd" was de impact groter maar werden aangepaste activiteiten gezocht.

## **6.5 ORGANISATIECULTUUR**

Tijdens een fusie worden niet alleen structuren samengebracht, maar ook de verschillende organisatieculturen met eigen waarden en normen. Deze organisatiewaarden bestaan uit de geschreven en ongeschreven regels die richting geven aan wat de organisatie belangrijk vindt en geven richting aan hoe medewerkers moeten denken en handelen. De deontologische code vormt daarbij slechts één van de instrumenten die de waarden en hun concretisering beschrijft. Wanneer het voor de medewerkers

# AUDIT VLAANDEREN

onvoldoende duidelijk is welke waarden de nieuwe organisatie belangrijk vindt, kan dit impact hebben op de werking, het welzijn van de medewerkers en het imago van de organisatie. Dit kan aanleiding geven tot het ontstaan van nieuwe risico's en om nieuwe beheersmaatregelen vragen.

Organisatiecultuur staat centraal in verbinding met andere thema's in een organisatie zoals de organisatiestructuur, het personeelsbeleid en de dienstverlening. Deze worden hierdoor in belangrijke mate beïnvloed. De organisatiecultuur heeft ook op haar beurt een belangrijke invloed op andere thema's in de organisatie zoals communicatie en belanghebbendenmanagement die zich bij uitstek weerspiegelen in de contacten met de burgers, bedrijven en organisaties.

## 6.5.1 Kader voor een beheerst systeem

Doelstelling	Te beheersen risico's
<ul style="list-style-type: none"><li>– De organisatie heeft haar belangrijkste organisatiewaarden bepaald die via het gedrag van de medewerkers concreet uitgedragen worden in de dagelijkse werking en de dienstverlening (bv. een open en klantvriendelijke organisatie).</li><li>– De organisatie beschikt over een deontologische code en/of andere richtlijnen die ondersteuning bieden aan medewerkers in deontologisch gevoelige situaties.</li><li>– De organisatie heeft een beleid of acties opgezet om de werksfeer en het welzijn van de medewerkers positief te ondersteunen.</li><li>– De organisatie monitort haar organisatiecultuur en stuurt deze zo nodig bij.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– De waarden in de organisatie zijn onvoldoende gekend waardoor het gedrag en de houding van de medewerkers hiermee niet overeenstemmen.</li><li>– Er heerst een verschillende cultuur in diverse diensten die de gemeenschappelijke organisatiecultuur ondermijnt.</li><li>– Medewerkers weten niet hoe ze met deontologisch gevoelige situaties moeten omgaan omdat de organisatie geen deontologische code of richtlijnen heeft voorzien.</li><li>– De organisatie heeft onvoldoende zicht op de werksfeer en het psychosociaal welzijn bij de medewerkers omdat een welzijnsbeleid ontbreekt.</li></ul>

## 6.5.2 Beoordeling<sup>7</sup> en aanbevelingen

Organisatiecultuur	2
--------------------	---

*Audit Vlaanderen concludeert dat lokaal bestuur Puurs-Sint-Amands een aantal instrumenten hanteert die haar gemeenschappelijke organisatiecultuur kunnen ondersteunen, maar deze nog onvoldoende gestructureerd in de praktijk brengt in de dagelijkse werking.*

In aanloop naar de fusie deed lokaal bestuur Puurs-Sint-Amands beroep op een externe partner om de nieuwe identiteit, de organisatiestructuur en het dienstverleningsconcept van de fusiegemeente te concretiseren. Hierbij werden zowel interne als externe belanghebbenden betrokken. In deze trajecten was echter geen specifieke aandacht voor de opmaak een nieuwe missie en visie voor het fusiebestuur waarmee invulling kon gegeven worden aan de nieuwe organisatiecultuur. Niettemin beschikt lokaal

<sup>7</sup> Voor legende kleurcode: zie p.8.

bestuur Puurs-Sint-Amands over enkele instrumenten die als leidraad dienen voor het (deontologisch) zorgvuldig handelen zoals een arbeidsreglement, een deontologische code voor mandatarissen en een voor medewerkers. Een afsprakennota tussen het management en politieke niveau is in opmaak. Hoewel de deontologische code voor de medewerkers beschikbaar is via het intranet en vier algemene waarden bevat, blijkt uit de gesprekken dat deze in de praktijk weinig of niet gekend zijn. Er worden geen sensibiliseringsinitiatieven of acties voorzien om deze waarden verder in de organisatie uit te dragen of concreet om te gaan met deontologisch gevoelige situaties. De organisatie loopt hiermee het risico dat medewerkers onvoldoende handelen naar de gewenste waarden en zich beperkt bewust zijn van mogelijke integriteitsschendingen.

Met het oog op de bouw van het nieuwe gemeentehuis waarin ook principes van het nieuwe werken zullen ingebed worden, is de organisatie zich wel bewust van de mogelijke impact hiervan op de medewerkers. Om de medewerkers op deze veranderingen voor te bereiden is er een specifiek veranderingstraject voorzien.

Verder heeft de organisatie oog voor het welzijn en de gezondheid van haar personeelsleden. In het meerjarenplan 2020-2025 werd het project 'de gezonde werknemer' als actie opgenomen en werd een welzijnsbeleid uitgetekend. Hiervoor werd een werkgroep met afvaardiging vanuit de diverse clusters van de organisatie samengesteld. Deze werkgroep komt op regelmatige tijdstippen samen en coördineert verschillende acties rond thema's zoals voeding, bewegen, stress. Uit de gesprekken blijkt dat deze initiatieven gewaardeerd worden. De psychosociale risicoanalyse die in 2017 in gemeente en OCMW Puurs werd georganiseerd, staat opnieuw op de planning in 2022. Er zijn vertrouwenspersonen aangeduid waarbij medewerkers terecht kunnen.

Uit de gesprekken blijkt dat de werksfeer globaal genomen als positief wordt ervaren en de samenwerking verloopt in bijna alle diensten constructief, hoewel er geen systematische monitoring gebeurt om de tevredenheid bij de werknemers in kaart te brengen. De fusie ging gepaard met een beperkt personeelsverloop of uitval. De organisatie zette reeds voor de fusie in op samenwerking door diensten zo snel mogelijk fysiek samen te zetten. Via gezamenlijke personeelsdagen en infomomenten werd deze samenwerking verder ondersteund.

## 7 AANBEVELINGEN

Nr.	Aanbeveling	Streefdatum	Verantwoordelijke of initiator	Actieplan of opmerkingen
A1	<p>De organisatie legt een adequaat kader voor organisatiebeheersing vast, legt dit ter goedkeuring voor aan de raden en past dit toe. Dit kader bepaalt minstens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Welk model de organisatie wil hanteren om aan haar organisatiebeheersing te werken (bv. Leidraad Organiseatiebeheersing);</li> <li>- Met welke periodiciteit en op welke manier de organisatie stil wil staan bij haar eigen werking (via periodieke zelfevaluatie, een doorlichting door een externe partij, enz.);</li> <li>- Hoe de algemeen directeur minstens jaarlijks rapporteert aan het politieke niveau over de mate waarin de risico's beheerst zijn.</li> </ul>	22.11.2021	Raoul Paridaens	Uitwerken en vaststellen kader organisatiebeheersing.
A2	<p>De algemeen directeur werkt binnen de contouren van het door de raden goedgekeurd kader voor organisatiebeheersing een degelijke rapportering over organisatiebeheersing uit. Deze rapportering omvat minstens:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Een toelichting over de aanpak van organisatiebeheersing door de organisatie;</li> <li>- Een terugblik op de ondernomen acties in het afgelopen jaar en een stand van zaken. Idealiter is dit een geïntegreerd overzicht van acties volgend uit audits, inspecties, eigen analyses, ...;</li> <li>- Een vooruitblik over de lopende en/of toekomstige projecten voor de volgende periode</li> </ul> <p>Dergelijk rapport wordt jaarlijks, uiterlijk voor 30 juni aan de raden voorgelegd.</p>	30.06.2022	Raoul Paridaens	Uitwerken en uitvoeren rapport organisatiebeheersing volgens nieuw concept.

## 8 BIJLAGE: OVERZICHT UITGEVOERDE TESTEN

Audit Vlaanderen gaat via enkele testen na of de organisatie een degelijke aanpak heeft om de belangrijkste risico's van het geauditeerde proces te beheersen.

Uitgevoerde test	Steekproef
<p>Test continuïteit processen: debiteurenbeheer. Nagaan welke (systematische) aanpak de organisatie hanteert voor de opvolging van inkomsten (incl. openstaande vorderingen van vóór de fusie) en in welke mate deze aanpak overeenstemt met de vastgelegde afspraken.</p>	<p>Op basis van de openstaande debiteuren (gemeente en OCMW) tot op dag van opvraging (mei 2021).</p>
<p>Dienstverleningsproces: klachtenbeheer</p>	<p>Op basis van overzicht klachten 2019 – 2020: resp. 162 en 214 geregistreerde klachten. selectie van telkens 16 klachten/jaar beoordeeld op registratie, doorlooptijd, communicatie en afhandeling. Gemiddelde doorlooptijd afhandeling klachten (ontvangst – communicatie aan de indiener): 2019: 8,6 dagen 2020: 7,6 dagen</p>
<p>Dienstverleningsproces: screening m.b.t. toegankelijkheid, laagdrempeligheid van enkele dienstverleningsprocessen via de website en/of productencatalogus. Criteria beoordeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Duidelijk op welke wijze de aanvraag kan indienen/actie kan uitvoeren (kanaal)?</li> <li>- Zowel digitaal als niet-digitaal uit te voeren</li> <li>- Klantvriendelijkheid van het indieningskanaal</li> <li>- Duidelijkheid procedure</li> </ul>	<p>5 dienstverleningsprocessen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reservatie sportzaal</li> <li>- Indienen melding</li> <li>- Aanvraag gemeentelijke mantelzorgpremie</li> <li>- Adreswijziging</li> <li>- Afspraak maken</li> </ul>
<p>Dossier-test: samenwerkingsverbanden. Beoordeling of er een actueel zicht is op de samenwerkingsverbanden (inventaris) en of deze aan de bevoegde organen is voorgelegd en een geldige overeenkomst beschikbaar is. Nagaan van rollen en verantwoordelijkheden i.k.v. coördinatie van de samenwerkingsverbanden.</p>	<p>3 samenwerkingsverbanden gescreend (rekening houdend met materialiteit). Voor 2 van de 3 samenwerkingsovereenkomsten werd n.a.v. de fusie een nota aan de GR voorgelegd met motivatie voor het verderzetten of aangaan van de samenwerking.</p>