

**Audit op maat bestuurskracht**

# **Lokaal bestuur Bever**

**Rapport | Auditopdracht 2506 017 | 19.01.2026**

## INHOUDSOPGAVE

|                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------|----|
| Leeswijzer van auditrapporten                                     | 3  |
| 1 Situering audit op maat bestuurskracht bij lokaal bestuur Bever | 4  |
| 2 Auditdoelstellingen & -reikwijdte                               | 4  |
| 3 Samenvatting                                                    | 7  |
| 4 Managementreactie                                               | 9  |
| 5 Auditbevindingen                                                | 11 |
| 6 Aanbevelingen                                                   | 17 |
| 7 Verbeterpunten                                                  | 18 |
| 8 Situering van het lokaal bestuur                                | 19 |
| 9 Overzicht gesprekken en uitgevoerde testen                      | 20 |
| 10 Beoordelingskaders                                             | 21 |
| 11 Auditaanpak                                                    | 23 |
| 12 Verzendlijst auditrapport                                      | 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 AUDIT OP MAAT BESTUURSKRACHT BIJ LOKAAL BESTUUR BEVER

Audit Vlaanderen voert sinds 2014 audits uit bij de lokale besturen. Hierbij streven we ernaar om ten minste een keer per zeven jaar een audit uit te voeren bij alle lokale besturen in Vlaanderen. De laatste audit bij lokaal bestuur Bever dateert van 2019, meer bepaald de organisatieaudit bij gemeente en OCMW Bever (1906 041).

Voor het selecteren van het onderwerp voor de audit op maat in Bever, voerde Audit Vlaanderen een risicoanalyse uit van enkele belangrijke processen van het lokaal bestuur. Uit deze analyse blijkt echter dat het lokaal bestuur, gezien de eigenheid en beperkte grootte, verscheidene uitdagingen kent om haar taken en verantwoordelijkheden effectief, efficiënt en toekomstgericht uit te voeren. Met andere woorden, het bestuur ondervindt uitdaging met betrekking tot het optimaliseren van haar bestuurskracht.

Dit werd bevestigd door een recent uitgevoerde bestuurskrachtanalyse, waarbij werd gekeken naar de efficiëntie en effectiviteit van het bestuur op de relevante beleidsdomeinen (*haar opdracht*). Hieruit werd het opzetten van nauwere samenwerkingen als belangrijkste oplossing naar voren geschoven.

Audit Vlaanderen tracht met deze audit een aanvulling te bieden op voorgaande analyse, door de focus te leggen op de aspecten van bestuurskracht waar het lokaal bestuur de meeste impact heeft, met name het optimaal benutten van de beschikbare capaciteit. De opdracht omvat immers de wettelijk bepaalde taken en de beleidskeuzes; deze liggen in grote mate vast en maken geen deel uit van de audit.

In de audit werkzaamheden werd gefocust op de zogenaamde capaciteitsbepalende factoren<sup>1</sup>:

- Politiek-ambtelijke verhoudingen
- Samenwerkingen
- Organisatiestructuur
- Gekwalificeerd personeel

Wetenschappelijk onderzoek wijst uit dat, wanneer er voor deze vier factoren een duidelijke visie en plan is dat op een efficiënte wijze wordt uitgevoerd, geëvalueerd en bijgestuurd wanneer nodig, dit een positief effect heeft op de capaciteit.

## 2 AUDITDOELSTELLINGEN & -REIKWIJDTE

In deze audit op maat gaat Audit Vlaanderen de volgende vraag na bij het lokaal bestuur:

- In welke mate is de interne organisatie, op vlak van de vier capaciteitsbepalende factoren, georganiseerd om haar bestuurskracht te maximaliseren en haar opdracht op een efficiënte, effectieve en integere manier uit te voeren.

---

<sup>1</sup> Literatuur: Bram Van Haelert – Gemeenten tussen kunnen, willen en doen: de capaciteit van lokale besturen ontleed; Bram Van Haelter, Bruno Broucker, David Vos, Joris Voets en Trui Steen – Ambtelijke capaciteit bij Lokale besturen.

De reikwijdte van deze opdracht omvat de onderstaande elementen:



Meer specifiek gaat het over volgende risico's:

- Door het ontbreken van een duidelijke visie op de interne werking van het lokaal bestuur in zijn algemeenheid, worden beslissingen omtrent capaciteit gefragmenteerd en ad hoc gemaakt (wat de doelstellingen onvoldoende ondersteunt)
- Door het ontbreken van wederzijds vertrouwen en duidelijke afspraken kunnen de politieke organen en/of de administratie hun rol en verantwoordelijkheden niet naar behoren vervullen.
- Door het gebrek aan duidelijke afspraken in kader van samenwerkingsverbanden of de opvolging ervan worden de resultaten niet gehaald.
- De huidige organisatiestructuur draagt niet bij tot het effectief en efficiënt bereiken van de doelstellingen.
- De allocatie van het beschikbare personeel gebeurt onvoldoende doordacht, wat leidt tot een gebrek aan focus op het bereiken van de doelstellingen.
- Het personeel beschikt niet over de nodige ondersteuning, kennis en competenties om de taken van het lokaal bestuur effectief uit te voeren, wat resulteert in een inefficiënte werking (corrigeren van fouten, manueel uitvoeren van taken vs. geautomatiseerd,...).

Volgende aspecten vallen **binnen** de auditreikwijdte:

- Evaluatie van de interne organisatie van het lokaal bestuur ten opzichte van de vier capaciteitsbepalende factoren.
- Evaluatie van de samenwerkingsverbanden met andere lokale organisaties en de opvolging ervan door het lokaal bestuur.

Volgende aspecten vallen **buiten** de auditreikwijdte:

- Beoordeling van de kwaliteit, effectiviteit en efficiëntie in het uitvoeren van de opdracht door het lokaal bestuur Bever.
- Beoordeling van de werking van de externe organisaties waarmee samengewerkt wordt.
- De opdracht, het takenpakket van een lokaal bestuur bestaande uit wettelijke taken en beleidskeuzes.

Met deze audit op maat wil Audit Vlaanderen helpen om de werking van het lokaal bestuur effectiever, efficiënter, kwaliteitsvoller en meer integer te maken door na afloop van de audit een rapport te bezorgen dat een overzicht biedt van sterke punten en verbeterpunten.

### 3 SAMENVATTING

Audit Vlaanderen onderzocht in deze audit op welke wijze het lokaal bestuur mensen en middelen inzet om haar taken uit te voeren..

De auditbevindingen tonen aan dat het lokaal bestuur de beschikbare organisatiecapaciteit momenteel niet optimaal benut. Verschillende vaststellingen uit de organisatie-audit (audit van management- en ondersteunende processen) van 2019 werden niet opgenomen. Daarnaast blijven de bevindingen uit de bestuurskrachtanalyse van 2023 actueel.

Gezien de beperkte schaal van het bestuur blijft het voor de organisatie een structurele uitdaging om met een klein personeelsbestand alle opdrachten efficiënt, kwaliteitsvol en correct uit te voeren. Toch ziet Audit Vlaanderen verschillende mogelijkheden om de werking van het lokaal bestuur te verbeteren en zo de bestuurskracht te versterken. Deze maatregelen zijn noodzakelijk om de continuïteit, kwaliteit en rechtmatigheid van de werking van het lokaal bestuur te waarborgen.

#### – **Visie, strategie en doelstellingen**

De visie van het lokaal bestuur en de vertaling ervan naar operationele doelstellingen moeten in nauwe samenwerking met het politieke niveau tot stand komen. De opmaak van het nieuwe meerjarenplan is een ideaal moment om dit te doen. Hoewel er sprake is van een constructieve samenwerking tussen politiek en administratie, vormt het meerjarenplan (2026-2031) geen uitwerking van een duidelijke visie en strategie maar beperkt het zich tot meer operationele acties. Daarnaast worden er ad-hoc initiatieven (bv. op het vlak van het aanwervingen, digitalisering, samenwerkingen) genomen zonder koppeling aan een overkoepelende visie, strategie of doelstellingen (aanbeveling 1). Er ontbreekt een antwoord op de vragen waar de organisatie op lange termijn naartoe wil en welke competenties daarvoor noodzakelijk zijn. Een plan om ontbrekende kennis en competenties, intern (via een personeelsbeleid) of extern (via samenwerking of uitbesteding) te ontwikkelen is momenteel niet aanwezig (aanbeveling A2).

#### – **Samenwerking en uitbesteding**

Voor extern uitgevoerde activiteiten of samenwerkingen is een systematische opvolging essentieel. Het bestuur beschikt over een overzicht van alle samenwerkingsovereenkomsten en de mandatarissen die deze opvolgen. Maar de verwachtingen met betrekking tot die opvolging zijn niet duidelijk (verbeterpunt 1). Daarnaast ontbreken bij verschillende overeenkomsten duidelijke afspraken en kwaliteitsvereisten waardoor opvolging en bijsturing bemoeilijkt worden (verbeterpunt 2).

#### – **Interne capaciteit en organisatie**

Binnen de interne werking kunnen bijkomende stappen gezet worden om de capaciteit te versterken:

- Organisatiestructuur en aansturing (verbeterpunt 3): de huidige vlakke organisatiestructuur bevat veel directe rapporteringslijnen vanuit de medewerkers naar de algemeen directeur, wat een kwaliteitsvolle aansturing en opvolging bemoeilijkt.
- Personeelsbeheer en competenties (verbeterpunt 4): initiatieven rond competentie-ontwikkeling (opleiding, feedback, evaluaties) zijn beperkt. Benodigde en ontbrekende competenties zijn onvoldoende in kaart gebracht en een gerichte aanpak om deze te ontwikkelen of te verwerven ontbreekt.

# AUDIT VLAANDEREN

Daarnaast leidt de beperkte schaalgrootte van het lokale bestuur, in combinatie met de operationele betrokkenheid van het politieke niveau tot een verhoogd risico op belangenconflicten. Dit onderstreept de **nood aan een** gedragen **deontologisch kader en bewustzijn** bij zowel politiek als administratie, wat momenteel onvoldoende aanwezig is.

Schematisch geeft dit volgend beeld



|                          |                                                                                                                                                                         |
|--------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A</b>                 | Het risico is onvoldoende beheerst. Audit Vlaanderen formuleerde een aanbeveling met hoge prioriteit.                                                                   |
| <b>V<br/>(gemiddeld)</b> | Het risico is op een aanvaardbaar niveau beheerst, maar optimalisatie is nog mogelijk. Audit Vlaanderen formuleerde een verbeterpunt met <b>gemiddelde prioriteit</b> . |
| <b>V<br/>(Laag)</b>      | Het risico is op een aanvaardbaar niveau beheerst, maar optimalisatie is nog mogelijk. Audit Vlaanderen formuleerde een verbeterpunt met <b>lage prioriteit</b> .       |

In deze audit op maat beoordeelde Audit Vlaanderen ook enkele elementen van de ruimere organisatiebeheersing. Bevindingen hierover zijn gebundeld in een afzonderlijk rapport.

De managementreactie die de geauditeerde formuleerde n.a.v. de auditbevindingen, vindt u terug in de volgende rubriek.

## 4 MANAGEMENTREACTIE

Het managementteam heeft het auditrapport grondig doorgenomen. De bevindingen zijn herkenbaar en liggen in de lijn van de verwachtingen. Onze organisatie zal lessen trekken uit dit auditrapport en de aanbevelingen en verbeterpunten zullen in de mate van het mogelijke ter hand worden genomen. De verantwoordelijkheid is een gedeelde verantwoordelijkheid met het politieke niveau, dat de uiteindelijke beslissingen neemt.

### 1. Visie & strategische doelstellingen

De organisatie komt van een legislatuur met een meerjarenplan 2020-2025 zonder visie.

De nieuwe meerjarenplanning 2026-2031 is reeds afgewerkt. Er was het akkoord van het toezicht om verder te gaan met slechts 1 beleidsdoelstelling.

Voor de opmaak van het nieuwe MJP was er een veel vlottere samenwerking tussen politiek en administratie en deze kwam tot stand met input op actieniveau, wat zich uit in tastbare objectieven.

Dergelijke aanpak past bij een klein dorp met een beperkte organisatie en een politieke opkomst die de geest van het dorp weerspiegelt.

Het nieuwe meerjarenplan werd opgemaakt rekening houdend met de info en opmerkingen die op dat moment gekend was, bijvoorbeeld van de vorige audit. Het management hoopt om deze legislatuur visiegericht te kunnen kijken.

### 2. Externe capaciteit : Samenwerkingsverbanden

Samenwerken is voor een kleine organisatie heel belangrijk. We beschikken niet over juridische knowhow om samenwerkingsovereenkomsten te analyseren en moeten dus vertrouwen op wat wordt aangeleverd door de tegenpartij. We begrijpen de aanbeveling om extern juridisch advies in te winnen bij het aangaan van nieuwe overeenkomsten.

Het managementteam overweegt een samenwerking met een advocatenkantoor te vragen om nieuwe en bestaande samenwerkingsovereenkomsten na te kijken.

De invulling van de mandaten in de verschillende samenwerkingsverbanden worden door hun politieke fractie voorgesteld. Vaak gebeurt dit op basis van een politieke verdeling in plaats van kennis en interesse. De starters-opleidingen van VVSG worden door het bestuur aangeboden. Het is de verantwoordelijkheid van de politieke mandatarissen om zich daarvoor in te schrijven.

### 3. Interne capaciteit : Organisatiestructuur en gekwalificeerd personeel

Het werken met een klein personeelsbestand (met weinig diensthoofden) voor een uitgebreid takenpakket wordt door veel partijen onderschat. Waar grotere gemeenten meerdere personen op 1 dienst hebben, moeten personeelsleden in onze gemeente meerdere diensten waarnemen en meerdere wetgevingen beheersen. En dat vaak nog binnen een deeltijdse tewerkstelling. Hierdoor moeten keuzes in prioriteit gemaakt worden.

De toevoeging van enkele diensthoofden aan de organisatie zou de bestuurskracht inderdaad verhogen, maar daar staat een kostprijs tegenover. Een evaluatiecultuur zou dan alvast beter uitvoerbaar zijn, omdat dit dan niet allemaal door de algemeen directeur zou moeten gebeuren.

Deontologisch is de toevoeging van een diensthoofd voor openbare werken prioritair. Het managementteam deelt dit reeds jarenlang mee aan het schepencollege. Zoals te lezen in het rapport van de audit 'Organisatiebeheersing', staat de opmaak van een organogram met toekomstvisie gepland.

## 4. Deontologie en rolverdeling

Zoals reeds vermeld onder punt 1, is de toevoeging van een diensthoofd voor openbare werken prioritair.  
10

Het managementteam zal blijven aandacht besteden aan deontologie bij zowel de mandatarissen als het personeel. Er zal een flyer met de aandachtspunten voor personeelsleden worden opgemaakt. En voor de mandatarissen wordt momenteel al gewerkt aan een update van de deontologische code.

## 5 AUDITBEVINDINGEN

Gezien de veranderende context waarin lokale besturen opereren en rekening houdend met de toenemende decentralisatie van taken die zich in de toekomst zal verderzetten, dienen lokale besturen na te denken over het vergroten van hun bestuurskracht op verscheidene niveaus.

Onderstaande aanbevelingen en verbeterpunten zijn gelinkt aan het proces en de methodiek die een bestuur hanteert om de verschillende capaciteitsbepalende factoren te evalueren en optimaliseren. Het proces dient te starten vanuit een duidelijke visie en strategie, waaraan competentie- en capaciteitsnoden worden gekoppeld. Bijgevolg kunnen concrete acties genomen worden waar deze noden afwijken van de actuele interne werking.

### 5.1 ONTWIKKEL EEN VISIE ROND HET VERSTERKEN VAN BESTUURSKRACHT

De auditactiviteiten wijzen uit dat het lokaal bestuur geen duidelijke (lange termijn)visie heeft rond het optimaliseren van de interne werking om de doelstellingen te ondersteunen. Het managementteam betreft de leden van het college van burgemeester en schepenen wel nauw bij de opmaak van het meerjarenplan. Op het moment van de audit is dit meerjarenplan nog niet definitief, maar net als in het vorige meerjarenplan, richt ook het nieuwe plan (2026-2031) zich slechts op één doelstelling, met enkele operationele acties. Het bevat momenteel geen acties om de interne werking te verbeteren of om huidige en toekomstige personeelsnoden aan te pakken. Dit terwijl het vorige auditrapport (2019) en de bestuurskrachtanalyse (2023) verschillende knelpunten en risico's duidelijk benoemden. Tot op heden zijn deze niet vertaald in een actieplan of een concrete ambitie om hieraan tegemoet te komen.

Het managementteam en het politieke niveau denken beperkt na op strategisch niveau en zijn er nog niet in geslaagd om hun visie te vertalen naar duidelijke, gedeelde krijtlijnen rond de interne werking voor de komende jaren. Het belang van een gemeenschappelijke visie met het politieke niveau kan niet onderschat worden. Het politieke niveau bepaalt, op basis van onderbouwde voorstellen van de administratie, of en hoe ze haar bestuurskracht wil vergroten en welke middelen ze daar tegenover wenst te stellen.

Het lokaal bestuur heeft geen visie of aanpak bepaald over welke (kritische) taken of opdrachten het zelf wil uitvoeren, welke het wil uitbesteden of via samenwerkingsverbanden wil realiseren. Dergelijke beslissingen worden momenteel reactief genomen, afhankelijk van de beschikbare personeelsbezetting of wanneer zich een opportuniteit aandient. Hierdoor blijft het beleid ad hoc en fragmentarisch.

#### Aanbeveling A1

A1

Ontwikkel, samen met het politieke niveau, een gezamenlijke, toekomstgerichte visie voor het lokaal bestuur en haar interne werking. Stel vanuit deze visie een strategie op met bijhorende doelstellingen en acties, zodat de vier capaciteitsbepalende factoren zo optimaal mogelijk kunnen worden ingezet.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- De huidige organisatiestructuur draagt niet bij tot het effectief en efficiënt bereiken van de doelstellingen.

- De aanwerving van nieuw personeel en de allocatie van het beschikbare personeel gebeurt onvoldoende doordacht, wat leidt tot het niet kunnen voldoen aan de beleidsmatige en/of beheersmatige opdracht.
- Overmatige afhankelijkheid van externe ondersteuning, wat kan leiden tot een gebrek aan autonomie en hoge kosten.

Door het ontbreken van een overkoepelde visie op de interne werking van het lokale bestuur is er ook geen toekomstgericht personeelsplan, waarin rekening wordt gehouden met de huidige capaciteits- en competentienoden, onder meer voor de uitvoering van de acties van het meerjarenplan. Hierdoor kunnen prioriteiten moeilijk bepaald worden en ontbreekt een plan om ontbrekende competenties tijdig intern of extern op te vangen. Ook bij nieuwe opdrachten of taken wordt geen systematische analyse gemaakt van de vereiste competenties en de impact op de beschikbare capaciteit, binnen het lokaal bestuur of door middel van uitbesteding.

Het lokaal bestuur erkent dat bepaalde interne competenties ontbreken maar deze zijn niet in kaart gebracht en er wordt niet structureel op bijgestuurd. Momenteel is onvoldoende expertise aanwezig op het vlak van management- en ondersteunende processen zoals aankoop, juridische aspecten, en financieel beleid waardoor het risico bestaat dat decretale verplichtingen niet volledig worden nageleefd. Daarnaast beschikt het lokaal bestuur over te beperkte competenties voor cruciale kernprocessen, waaronder openbare werken, mobiliteit, en handhaving van milieudossiers. Hierdoor worden bepaalde operationele taken deels uitgevoerd door het politieke niveau (bv. aansturen van de technische dienst, opvolgen van werken,...).

## Aanbeveling A2

A2

Ontwikkel een personeelsplan gelinkt aan de visie en strategie:

- Analyseer de huidige situatie met betrekking tot functies en competenties en identificeer de ontbrekende kennis en vaardigheden.
- Definieer een aanpak om deze noden intern of extern in te vullen op korte, middellange en lange termijn.

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- De huidige organisatiestructuur draagt niet bij tot het effectief en efficiënt bereiken van de doelstellingen.
- De aanwerving van nieuw personeel en de allocatie van het beschikbare personeel gebeurt onvoldoende doordacht, wat leidt tot het niet kunnen voldoen aan de beleidsmatige en/of beheersmatige opdracht.

## 5.2 BEPAAL DE NODEN VOOR HET VERSTERKEN VAN DE CAPACITEIT

Bestuurskracht is de verhouding van de capaciteit op de opdracht. Hoe groter de capaciteit, hoe groter de bestuurskracht. Om de opdrachten uit te voeren, kan een lokaal bestuur kiezen hoe dit te doen, via het inschakelen van externe capaciteit (via contracten met privébedrijven of via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden,...) of door de medewerkers van het lokaal bestuur zelf.

### 5.2.1 Externe capaciteit: aangaan, opvolgen en evalueren van samenwerkingsverbanden en uitbestedingen

Het lokaal bestuur Bever erkent het belang van samenwerkingen met externe partijen om haar opdrachten te realiseren. Er wordt actief gezocht naar mogelijkheden voor samenwerking en externe ondersteuning of uitbesteding. Wanneer zich nieuwe opportuniteiten voordoen, sluit het bestuur regelmatig aan bij samenwerkingsverbanden, vaak met vertrouwde partners. De verschillende samenwerkingsovereenkomsten zijn zeer uiteenlopend (interlokale verenigingen, intercommunales, private organisaties) en hebben betrekking op verschillende werkingsgebieden binnen de organisatie.

Het aangaan van samenwerkingen of het uitbesteden van taken gebeurt momenteel niet op basis van een duidelijke visie (zie 5.1). Het lokaal bestuur kan het beheer van deze verschillende samenwerkingsverbanden ook meer gestructureerd aanpakken:

- Samenwerkingsovereenkomsten zitten verspreid over de verschillende diensten van de organisatie en bestaan uit verschillende vormen (van eenvoudige samenwerkingen tussen nabijgelegen gemeentes tot intercommunales met een eigen rechtspersoonlijkheid en een groot budget). Er is een overzicht van welke mandataris in welke entiteit vertegenwoordigd is, maar een **duidelijk kader met betrekking tot de rol van de mandataris en verwachtingen omtrent de opvolging** en terugkoppeling naar de administratie of de gemeenteraad toe ontbreekt.
- Het lokaal bestuur beschikt ook niet over **duidelijke afspraken om de samenwerkingsovereenkomsten op te volgen en te evalueren**. Afhankelijk van het type samenwerkingsovereenkomst kan deze anders worden opgevolgd. In de regelgeving is de rechtspersoon een onderscheidende factor, maar die regelgeving is weinig gekend. Momenteel zijn geen afspraken rond de opvolging van de verschillende rechtspersonen. Medewerkers zijn niet steeds op de hoogte wat er precies verwacht kan worden van de externe dienstverlener. Deze concrete verwachtingen zijn ook niet steeds geformaliseerd in contracten of overeenkomsten. Dit maakt het dan ook moeilijk om de samenwerking en dienstverlening te evalueren. In het verleden werd wel al actie ondernomen bij grote ontevredenheid van de dienstverlening of duidelijke gebreken in de samenwerking.

Een goede opvolging en evaluatie moet ervoor zorgen dat het lokaal bestuur periodiek stilstaat bij de meerwaarde van de samenwerking of de uitbesteding voor het bereiken van de doelstelling van de organisatie. Het afwegen van de kosten tegenover de bereikte doelstellingen gebeurt nu niet.

#### Verbeterpunt gemiddelde prioriteit VI1

Bepaal en communiceer duidelijk wat de rol en verantwoordelijkheid is van de afgevaardigde.

#### Verbeterpunt lage prioriteit VI2

Voorzie dat in formele samenwerkingen of contracten met externe dienstverleners steeds duidelijke afspraken opgenomen zijn, zodat kan opgevolgd worden of hieraan voldaan wordt.

## 5.2.2 Interne capaciteit: aansturing en bijsturing van personeel

De interne capaciteit kan worden versterkt. Goede aansturing, begeleiding en ondersteuning van medewerkers is hierbij cruciaal. Dit kan door de verwachtingen naar de medewerkers helder te maken en opleiding en bijsturing te bieden in het uitoefenen van hun functie.

Er wordt geen periodieke evaluatie uitgevoerd van de organisatiestructuur. Wanneer nieuwe medewerkers worden aangeworven, gebeurt dit niet op basis van een langetermijnvisie rond organisatiestructuur dat zich vertaald heeft in een personeelsplan (zie ook 5.1). Aspecten die onderdeel kunnen uitmaken van de evaluatie zijn onder meer:

- **Capaciteit om de verschillende diensten aan te sturen:** er zijn slechts een beperkt aantal diensthoofden (algemeen directeur, financieel directeur en diensthoofd burgerzaken en vrije tijd). Uit de gesprekken blijkt dat de meeste teams (ad hoc) rapporteren over operationele vragen of bezorgdheden aan de algemeen directeur. Hierdoor worden aansturende of leidinggevende taken vaak reactief opgenomen en ligt de focus voornamelijk op het ondersteunen bij dagdagelijkse activiteiten. Er is geen diensthoofd of leidinggevende functie voor diensten met een relatief hoog aantal medewerkers ten opzichte van de totale medewerkerspopulatie. Daarnaast wordt de dienst openbare werken, inclusief technische dienst, rechtstreeks aangestuurd door het politieke niveau.
- **Spreiding van capaciteit over profielen:** er zijn in verhouding weinig A- en B-profielen in dienst (in totaal achttien procent van de totale VTE capaciteit). Het aanwerven van uitvoerende medewerkers zorgt ervoor dat vooral uitvoerende taken kunnen worden verdeeld over de beschikbare capaciteit, waar meer strategische of beleidsmatige opdrachten steeds bij eenzelfde, beperkt aantal medewerkers terecht komt.
- **Spreiding van capaciteit over diensten:** er wordt slechts beperkte capaciteit toegekend aan ondersteunende diensten (bv. personeel, ICT, aankoop). Een ongelijke spreiding van capaciteit zorgt ervoor dat belangrijke opdrachten verplicht uitbesteed dienen te worden, of gefragmenteerd worden opgenomen binnen de organisatie. Dit kan de efficiëntie, kwaliteit en continuïteit negatief beïnvloeden.

Naast een algemene evaluatie van competentienoden (zie 5.1), heeft het lokaal bestuur weinig formele beheersmaatregelen in plaats gezet om individuele competenties van medewerkers te beoordelen en bij te sturen:

- Er wordt **geen** gebruik gemaakt van **functiebeschrijvingen**; vacatures voor het aanwerven van nieuwe medewerkers zijn zeer breed en algemeen.
- Er zijn **geen** periodieke **evaluatiegesprekken** van de medewerkers om competentienoden te detecteren en hierop bij te sturen, of persoonlijke doelstellingen op te maken en op te volgen. Dit is bijgevolg niet in lijn met de rechtspositieregeling van het lokaal bestuur (artikel 55 paragraaf 1). De algemeen directeur en financieel directeur werden in 2023 wel geëvalueerd.
- **Opleidingen** kunnen worden aangevraagd door medewerkers zelf. Op ad-hoc basis worden opleidingsmogelijkheden gedeeld door de algemeen en financieel directeur met medewerkers van het lokaal bestuur. Dit is echter niet gelinkt aan persoonlijke doelstellingen, functiebeschrijving of planning (bv. bij het opnemen van een leidinggevende functie). Er wordt geen centraal overzicht bewaard van verplichte opleidingen binnen het lokaal bestuur (bv. in de technische dienst) noch wordt een overzicht bijgehouden van gevolgde opleidingen.

## Verbeterpunt gemiddelde prioriteit Vm3

Voer een periodieke evaluatie uit van de organisatiestructuur waarbij onder meer rekening gehouden wordt met de capaciteit op vlak van aansturing, type profielen en spreiding overheen diensten.

## **Verbeterpunt gemiddelde prioriteit Vm4**

Stimuleer en ondersteun medewerkers om te groeien in hun functie via evaluatiemomenten en het aanbieden van gerichte opleidingen. De verwachtingen naar de medewerker toe dienen voldoende duidelijk zijn.

## **5.3 ZET IN OP DEONTOLOGIE EN DUIDELIJKE ROLVERDELING**

In 2023 werd een afsprakennota en deontologische code voor mandatarissen opgemaakt. Deze documenten werden tijdens de huidige legislatuur nog niet onder de aandacht gebracht. In 2023 kwam de deontologische commissie éénmaal samen om de code goed te keuren. Bij de nieuwe legislatuur werd deze (nog) niet opnieuw samengesteld.

De deontologische code voor mandatarissen krijgt momenteel onvoldoende aandacht, waardoor situaties ontstaan die **deontologisch vragen oproepen** en waarbij de (schijn van) belangenvermenging kan worden aangetoond. Zowel in de deontologische code voor mandatarissen als in het huishoudelijk reglement van het college van burgemeester en schepenen staat aangegeven dat burgemeester en schepenen niet deelnemen aan bespreking of stemming van dossiers waarbij zij belang hebben. Desondanks werd vastgesteld dat dit niet steeds wordt gerespecteerd (bv. geven van subsidies). Wanneer dit gaat over het al dan niet toekennen van bouwvergunningen, blijkt deze regel wel gekend.

Bij het opnemen van operationele taken door mandatarissen, zoals het aansturen van de technische dienst, worden de geldende regels – onder meer inzake overheidsopdrachten – niet altijd correct toegepast, waardoor ook een schijn van belangenvermenging kan ontstaan. De taakverdeling tussen politiek en administratie wijkt hier ook af van de richtlijnen in het Decreet Lokaal Bestuur en de afsprakennota van 2023. Een duidelijke taakverdeling, waarbij de administratie instaat voor de beleidsvoorbereiding en de uitvoering, kan de kans op deontologische inbreuken verkleinen, zeker wanneer dit aangevuld wordt met een groot bewustzijn van het deontologisch kader.

### **Aanbeveling A3**

**A3**

Bepaal hoe er met bepaalde moeilijke deontologische situaties moet worden omgegaan (bv. schijn van belangenvermenging) voor mandatarissen en neem voldoende initiatieven opdat deze afspraken gekend en gerespecteerd worden. Bijvoorbeeld door:

- Het formaliseren van deze afspraken in een deontologische code voor mandatarissen, conform wettelijke bepalingen.
- Het oprichten van een deontologische commissie die, bij twijfels of mogelijke inbreuken, dit bespreekt en actie onderneemt.
- Acties om de deontologische afspraken gekend te maken

Risico's die hiermee kunnen worden beheerst:

- Gebrek aan duidelijke gedragsregels kan leiden tot verwarring en inconsistente normen en verhoogt de kans op integriteitsschendingen.
- Geen toezicht op de handhaving van de code noch advies bij ethische dilemma's.

Uit de gesprekken blijkt ook dat de medewerkers de deontologische code (2023), die als bijlage is toegevoegd aan het arbeidsreglement, niet kennen. Ze wordt dan ook zelden onder de aandacht gebracht. Met als gevolg dat het personeel niet weet wat er precies van hen verwacht wordt in deontologisch moeilijke situaties (bv. afspraken rond hoe moet omgegaan worden met dossiers van zichzelf vrienden of kennissen, zijn niet gekend). Ook het delen van privacygevoelige informatie van burgers is niet steeds conform de wetgeving.

**Verbeterpunt gemiddelde prioriteit Vm5**

Creëer transparantie en duidelijkheid omtrent de taken van de administratie en deze waarin politiek mandatarissen een rol spelen, zodat de schijn van belangenvermenging vermeden kan worden en dit conform de wetgeving wordt ingevuld.

**Verbeterpunt gemiddelde prioriteit Vm6**

Breng de deontologische code voor personeel onder de aandacht, zodat voor medewerkers duidelijk is wat er verwacht wordt in deontologisch moeilijke situaties.

## 6 AANBEVELINGEN

| Nr.       | Aanbeveling                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Streefdatum | Verantwoordelijke/ initiator                                                                    | Actieplan of opmerkingen                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>A1</b> | Ontwikkel, samen met het politieke niveau een gezamenlijke, toekomstgerichte visie voor het lokaal bestuur en haar interne werking. Stel vanuit deze visie een strategie op met bijhorende doelstellingen en acties, zodat de 4 capaciteitsbepalende factoren zo optimaal mogelijk kunnen worden ingezet.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | 2030        | Managementteam en college van burgemeester en schepenen                                         | Het huidig meerjarenplan staat vast. In 2030 zal het volgende beleids- en meerjarenplan worden opgemaakt. Voorafgaand zal het managementteam een visienota opmaken.                                                                                                                                             |
| <b>A2</b> | Ontwikkel een personeelsplan gelinkt aan de visie en strategie: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Analyseer de huidige situatie met betrekking tot functies en competenties en identificeer de ontbrekende kennis en vaardigheden.</li> <li>– Definieer een aanpak om deze noden intern of extern in te vullen op korte, middellange en lange termijn.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                       | 2026        | Managementteam met externe begeleiding, nadien college van burgemeester en schepenen            | Nota van het managementteam aan het college van burgemeester en schepenen met advies voor een toekomstgericht organogram                                                                                                                                                                                        |
| <b>A3</b> | Bepaal hoe er met bepaalde moeilijke deontologische situaties moet worden omgegaan (bv. schijn van belangenvermenging) voor mandatarissen en neem voldoende initiatieven opdat deze afspraken gekend en gerespecteerd worden. Bijvoorbeeld door: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Het formaliseren van deze afspraken in een deontologische code voor mandatarissen, conform wettelijke bepalingen.</li> <li>– Het oprichten van een deontologische commissie die, bij twijfels of mogelijke inbreuken, dit bespreekt en actie onderneemt.</li> <li>– Acties om de deontologische afspraken gekend te maken</li> </ul> | 2026        | Algemeen directeur, nadien college van burgemeester en schepenen, nadien gemeente- en OCMW-raad | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nieuwe deontologische code voor mandatarissen voorstellen.</li> <li>- Oprichten deontologische commissie</li> <li>- Flyer maken met aandachtspunten voor personeelsleden</li> <li>- Nieuw voorstel van organogram zal diensthoofd openbare werken inhouden.</li> </ul> |

## **7 VERBETERPUNTEN**

Verbeterpunten verwijzen naar openstaande risico's die, een lagere kans op voorkomen hebben of waarvan de impact minder groot is. Ook het aanpakken van verbeterpunten biedt mogelijkheden om de werking of een bepaald proces/thema in de organisatie te verbeteren. Audit Vlaanderen volgt de realisatie van verbeterpunten niet op.

VI1 - Bepaal en communiceer duidelijk wat de rol en verantwoordelijkheid is van de afgevaardigde

VI2 - Voorzie dat in formele samenwerkingen of contracten met externe dienstverleners steeds duidelijke afspraken opgenomen zijn, zodat kan opgevolgd worden of er aan voldaan is.

Vm3 - Voer een periodieke evaluatie uit van de organisatiestructuur waarbij onder meer rekening gehouden wordt met de capaciteit op vlak van aansturing, type profielen en spreiding overheen diensten.

Vm4 - Stimuleer en ondersteun medewerkers om te groeien in hun functie via evaluatiemomenten en het aanbieden van gerichte opleidingen. De verwachtingen naar de medewerker toe dienen voldoende duidelijk zijn.

Vm5 - Creëer transparantie en duidelijkheid omtrent de taken van de administratie en deze waarin politiek mandatarissen een rol spelen, zodat de schijn van belangenvermenging vermeden kan worden en dit conform de wetgeving wordt ingevuld.

Vm6 - Breng de deontologische code voor personeel onder de aandacht, zodat voor medewerkers duidelijk is wat er verwacht wordt in deontologisch moeilijke situaties.

## 8 SITUERING VAN HET LOKAAL BESTUUR

|                                                  |                                          |
|--------------------------------------------------|------------------------------------------|
| Gemeente                                         | BEVER                                    |
| Provincie                                        | Vlaams-Brabant                           |
| Belfius-cluster                                  | Kleine agrarische gemeenten (Cluster V9) |
| Aantal inwoners <sup>2</sup> (2024)              | 2 266                                    |
| Aantal voltijds equivalenten <sup>3</sup> (2024) | 37.08 VTE                                |
| Financiële kerncijfers jaarrekening <sup>4</sup> |                                          |
| – Exploitatieontvangsten in 2024                 | 7.859.416                                |
| – Exploitatie-uitgaven in 2024                   | 6.673.976                                |
| – Investeringsontvangsten (2024)                 | 1.301.294                                |
| – Investeringsuitgaven (2024)                    | 2.399.759                                |
| Indicatoren auditonderwerp <sup>5</sup>          |                                          |
| College van Burgemeester en Schepenen            | Burgemeester + 3 schepenen               |
| Bever/Biévéne                                    | faciliteitengemeente                     |

<sup>2</sup> Zie [provincies.incijfers.be](https://provincies.incijfers.be)

<sup>3</sup> Zie [Gemeentemonitor](#)

<sup>4</sup> Zie jaarrekening van het LB op de website

## **9 OVERZICHT GESPREKKEN EN UITGEVOERDE TESTEN**

Om het proces te auditeren sprak Audit Vlaanderen met deze functies en rollen:

- Algemeen directeur
- Financieel directeur
- Stafmedewerker
- Deskundige
- Administratief medewerkers
- Gemeentelijke omgevingsambtenaar
- Maatschappelijk werker
- Coördinator BKO
- Werkman
- 1<sup>e</sup> schepen
- Schepen van openbare werken
- Burgemeester

Audit Vlaanderen heeft in kader van deze audit geen testwerk uitgevoerd.

## 10 BEOORDELINGSKADERS

Het optimaliseren van bestuurskracht kan het best door in te zetten op vier onderstaande factoren. Als deze goed worden ingezet, kan de capaciteit van het lokaal bestuur op die manier worden vergroot. Dit vertrekt vanuit het strategisch niveau en moet worden omgezet in de dagelijkse werking van het bestuur.

### 10.1 POLITIEK-AMBTELIJKE VERHOUDINGEN

Een constructieve samenwerking, waarbij er vertrouwens is tussen de administratie en het politiek niveau, is cruciaal om de doelstellingen van de organisatie te kunnen bereiken. De administratie staat in voor de beleidsvoorbereiding en bezorgt de leden van het college alle nodige informatie om op een onderbouwde manier beslissingen te kunnen nemen. De beleidsbeslissingen voert de administratie naar best vermogen uit.

Goede afspraken omtrent de bevoegdheidsverdeling en duidelijke regels van wat deontologisch kan, bevordert de goede samenwerking. Daarvoor bestaan er enkele ondersteunende instrumenten zoals:

- Een deontologische code (zowel voor mandatarissen als personeel) en een deontologische commissie om de code voor mandatarissen op te volgen.
- Een afsprakennota tussen administratie en politiek niveau rond taakverdeling en manier van samenwerken
- Eventueel delegatiebeslissingen met een duidelijke beschrijving

### 10.2 SCHAAL – SAMENWERKINGEN

De schaal van een lokaal bestuur is een vaststaand gegeven, zeker in een faciliteitengemeente, waar fusies moeilijk te realiseren zijn. Een duidelijke visie omtrent de inzet van externe dienstverleners is belangrijk. Ook moet de samenwerkingsovereenkomst goed zijn opgezet en regelmatig worden opgevolgd en geëvalueerd.

Een goede samenwerkingsovereenkomst bevat duidelijke afspraken over taken, rollen en verantwoordelijkheden en helpt de doelstelling van het lokaal bestuur te bereiken. Wanneer de afspraken duidelijk zijn, kunnen deze ook gemakkelijk worden opgevolgd. Regelmatige afstemming kan zorgen voor een goede opvolging en continue bijsturing. Tenslotte zijn periodieke evaluaties van de samenwerkingsverbanden nodig om na te gaan in hoeverre deze de doelstellingen van het lokaal bestuur nog helpen realiseren.

### 10.3 ORGANISATIESTRUCTUUR

Een goede organisatiestructuur kan bijdragen aan bestuurskracht, door heldere rapporteringslijnen met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden, voldoende overleg en kennisdeling.

Een duidelijke organisatiestructuur wordt weergegeven in een organogram waar onder meer de gezagslijnen en de leden van het managementteam (MAT) duidelijk op aangegeven zijn. Een belangrijk onderdeel is de manier van samenwerken, zowel binnen de dienst als dienstoverschrijdend. De rollen en verantwoordelijkheden zijn duidelijk voor iedereen binnen de organisatie en de kerntaken zijn duidelijk bepaald. Om de continuïteit van de werking te kunnen garanderen, voorziet de organisatie in back-ups en een systeem van kennisdeling. Tenslotte, wordt de organisatiestructuur best geëvalueerd en aangepast wanneer dit nodig blijkt op basis van interne of externe (omgevings)factoren, bv. door wijziging in wetgeving of verandering van decretale taken.

## 10.4 GEKWALIFICEERD PERSONEEL

Om uw takenpakket effectief, efficiënt en kwaliteitsvol te kunnen uitvoeren, moet een medewerker hierin voldoende ondersteund worden. Eerst en vooral moet duidelijk zijn wat de precieze verwachtingen zijn van de organisatie en dient er opleiding, begeleiding en feedback voorzien te worden om ontbrekende competenties te verkrijgen of gedrag bij te sturen. Eveneens belangrijk is het algemeen welzijn van de medewerkers en de logistieke ondersteuning en werkmateriaal, zoals hard- en software.

Het aanwerven van medewerkers of het versterken van competenties gebeurt best vanuit een helder personeelsplan. Daarin wordt een match gemaakt tussen de noden van het bestuur en de beschikbare competenties en vaardigheden en de mogelijke invulling van ontbrekende competenties of (toekomstige) noden (via opleiding, aanwerving of uitbesteding).

## **11 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 9.09.2025 vond de openingsmeeting plaats waarbij de auditdoelstellingen en -reikwijdte van deze opdracht werden besproken.
- In de periode september '25– oktober '25 analyseerde het auditteam relevante documenten en voerde het interviews en testwerk uit om het proces te onderzoeken.
- Een terugkoppeling over de belangrijkste auditbevindingen en conclusies vond plaats op 13.11.2025.
- Het ontwerprapport werd op 11.12.2025 bezorgd aan de organisatie en met hen besproken op 23.12.2025.
- De managementreactie werd verkregen op 13.01.2026 en toegevoegd aan dit rapport.

## 12 VERZENDLIJST AUDITRAPPORT

Audit Vlaanderen verstuurt dit rapport naar:

## De bestemmingen bij Lokaal bestuur Bever

- Ann Sevenoo Algemeen directeur
- Kristof Cattie Burgemeester en Voorzitter raad voor maatschappelijk welzijn en gemeenteraad

## De leden van het auditcomité van de lokale besturen

De voorzitter van de raad wordt gevraagd om het rapport aan de andere raadsleden te bezorgen.

In het kader van actieve openbaarheid van bestuur plaatst Audit Vlaanderen het auditrapport op haar website, drie maanden nadat het lokaal bestuur het auditrapport definitief ontving.